

Francielly Santos

**PLANO COLÔMBIA: A INFLUÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NO
COMBATE AO NARCOTRÁFICO NA AMÉRICA LATINA**

Trabalho de conclusão apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

Orientadora: Prof. Mariana Dalalana Corbellini

Santa Cruz do Sul
2013

Aos meus familiares, amigos e meu amor Gustavo.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, a providência divina, pela determinação e coragem durante toda esta longa caminhada. A minha orientadora e também coordenadora do curso pelo convívio, pelo apoio, pela compreensão, pela amizade e principalmente pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão dessa monografia. A todos os professores do curso de Relações Internacionais da UNISC, que foram tão importantes na minha vida acadêmica e no desenvolvimento dessa etapa. Ao meu amor, Gustavo, que sempre me incentivou nas horas difíceis. E a todos meus familiares, amigos e colegas pelo apoio constante e pelos momentos de descontração, que foram fundamentais para que este trabalho se concretizasse.

“Sucesso significa realizar seus próprios sonhos, cantar sua própria canção, dançar sua própria dança, criar do seu coração e apreciar a jornada, confiando que não importa o que aconteça, tudo ficará bem. Crie sua própria aventura!”

Elana Lindquist

RESUMO

Este trabalho aborda o desenvolvimento do Plano Colômbia sob a influência dos Estados Unidos da América (EUA) no combate ao narcotráfico na América Latina, antes e após a sua implantação. Pode-se definir o Plano Colômbia como um programa criado pelas autoridades governamentais colombianas e norte-americanas, cujo objetivo é atingir determinado resultado frente à situação de conflitos regionais ocasionados pelo narcotráfico colombiano e de países vizinhos. Entender como o Plano Colômbia é formulado envolve o conhecimento da história dos Estados estudados e também dos diversos acontecimentos que movem a atuação dos atores internacionais. O tipo de política empregada no Plano torna-se relevante e necessário para que haja uma constante adaptação a essas mudanças e para que atenda aos interesses de ambos os Estados. Com uma forte influência e ajuda financeira ao Plano, os Estados Unidos, a princípio, buscam a estabilização do tráfico de drogas na América, principalmente no seu país, porém também pretendem garantir seus interesses perante os países latino-americanos, afirmando assim sua hegemonia e dominação sobre a região. Isso pode-se explicar através da política externa dos países sob a teoria da estabilidade hegemônica, que discute a necessidade de um Estado forte para o desenvolvimento da economia mundial, um Estado que assume o controle sobre os outros países, ou seja, uma hegemonia. Além disso, para se explicar os conflitos resultantes desse cenário pode-se utilizar a teoria da guerra de baixa intensidade, que é definida como um conflito limitado, a fim de atingir objetivos políticos, militares, sociais e econômicos. O objetivo deste trabalho foi o de identificar as mudanças geradas pelo Plano Colômbia e seus efeitos econômicos, sociais e políticos sobre o tráfico de drogas na Colômbia e países vizinhos e, por consequência, os efeitos que isso gera aos EUA. Buscou-se também identificar as formas de intervenção e de política externa dos EUA para a Colômbia e seus interesses econômicos no local. Também buscou-se entender os conflitos no Estado colombiano e suas relações com os Estados Unidos, assim como analisar o contexto do tráfico de drogas na região. Por fim, conhecer as diretrizes do Plano e identificar as mudanças geradas por sua implantação. Utilizou-se o método analítico qualitativo, partindo da compreensão e evolução histórica da Colômbia, assim como da sua relação com os EUA e também da política externa desses dois países. A estratégia política norte-americana voltada para a região constitui-se em uma questão da manutenção de um *status quo* político e econômico. As intervenções norte-americanas na América Latina podem ser justificadas, dessa forma, para manter a posição de maior potência mundial e preservar a segurança do país, controlando a situação do narcotráfico e outros interesses, garantindo, assim, sua hegemonia no sistema internacional.

Palavras-chave: Plano Colômbia, política externa norte-americana, hegemonia, Colômbia, América Latina.

ABSTRACT

This work examines the development of Plan Colombia under the influence of the United States of America (USA) in its fight against drug trafficking in Latin America before and after its implementation. One can set the Plan Colombia as a program created by Colombian and North-American government authorities, whose goal is to achieve a certain result against the situation of regional conflicts caused by Colombian and neighboring countries drug trafficking. Understanding how Plan Colombia is formulated involves the knowledge of the history of the states studied and also of the various events that drive the actions of international actors. The type of policy used in the Plan becomes relevant and necessary for there to be a constant adaptation to these changes and for it to meet the interests of both states. With a strong influence and financial assistance to the Plan, the United States initially seeks the stabilization of drug trafficking in America, especially inside the country, but also wants to ensure its interests related to Latin American countries, thus affirming its hegemony and domination under the region. This can be explained by the countries' foreign policy under the theory of hegemonic stability, which discusses the need for a strong state to the development of the world economy, a state that takes control over other countries, in other words, a hegemony. Moreover, to explain the conflicts arising from this scenario, one can use the theory of low-intensity warfare, which is defined as a limited conflict, in order to achieve political, military, social, and economic objectives. The aim of this study was to identify the changes generated by the Plan Colombia and its economics, social and political effects over drug trafficking in Colombia and neighboring countries and, consequently, the effects it generates to the USA. One sought to identify the forms of intervention and USA foreign policy to Colombia and its economic interests in place. It also sought to understand the conflict in the Colombian state and its relations with the United States, as well as to analyze the context of drug trafficking in the region. Finally, to meet the guidelines of the Plan and identify the changes generated by its implementation. The qualitative analytical method was used, based on the understanding of the historical evolution of Colombia, as well as its relationship with the USA and also the foreign policy of both countries. The North-American strategy policy toward the region is in a matter of maintaining a political and economic *status quo*. North-American interventions in Latin America can be justified, therefore, to maintain the country's position of greatest world power and preserve its security, controlling the situation of drug trafficking and other interests, thus ensuring its hegemony in the international system.

Keywords: Plan Colombia, north-americanforeign policy, hegemony, Colombia, Latin America

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa político da Colômbia	47
Figura 2 – Mapa da Região Amazônica	48
Figura 3 – Zona de confronto na Colômbia	55

LISTA DE ABREVIATURAS

ACI	Andean Counterdrug Initiative
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APE	Análise de Política Externa
ARI	Andean Regional Initiative
AUC	Autodefesas Unidas da Colômbia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CSL	Cooperative Security Locations
ELN	Exército de Libertação Nacional
EUA	Estados Unidos da América
FAC	Forças Armadas da Colômbia
FARC-EP	Forças Armadas Revolucionarias da Colômbia – Exército Popular
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOL	Forwad Operations Location
GBI	Guerra de Baixa Intensidade
GWAT	Global War Against Terrorism
INL	Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affair
LASO	Latin America Security Operation
M-19	Movimento 19 de Abril
NAFTA	North America Free Trade Agreement
NSSEE	National Security Strategy of Engagement and Enlargement
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não-Governamentais
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OXY	Occidental Petroleum Corporation
PIB	Produto Interno Bruto
PSD	Política de Segurança Democrática
RI	Relações Internacionais
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USA	United States of America

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PERSPECTIVAS TEÓRICAS ACERCA DA HEGEMONIA E SUAS PRINCIPAIS FORMAS DE ATUAÇÃO NO SISTEMA INTERNACIONAL	15
2.1 Teoria da estabilidade hegemônica	16
2.2 Análise de política externa	21
2.3 Guerra de baixa intensidade	28
3 A INFLUÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS SOBRE A AMÉRICA LATINA	33
3.1 A política externa dos Estados Unidos	33
3.2 A política externa norte-americana para América Latina.....	41
4 COLÔMBIA: O RETRATO DE UM PAÍS.....	47
4.1 O conflito colombiano.....	50
4.1.1 Os grupos guerrilheiros e os demais atores do conflito	54
4.2 O narcotráfico no continente americano: o caso colombiano	59
5 O PLANO COLÔMBIA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NORTE-AMERICANA: ESTRATÉGIA PARA PAZ ATRAVÉS DA GUERRA?	66
5.1 As relações norte-americanas com a Colômbia	66
5.2 A implantação do Plano Colômbia	74
5.3 O Plano Colômbia como instrumento da hegemonia norte-americana.	83
6 CONCLUSÃO	90
REFERÊNCIAS.....	94
ANEXO A Gráfico da evolução do cultivo da cocaína nos países andinos	99
ANEXO B Mapa da mudança no consumo de cocaína em nível global.....	100
ANEXO C Mapa das áreas de cultivo de cocaína na Colômbia.....	101
ANEXO D Gráfico do cultivo de cocaína na região andina de 1997 a 2007 .	102
ANEXO E Gráfico do cultivo de cocaína nos países andinos 2005 a 2009 .	103
ANEXO F Mapa da influência de cultivos ilícitos das FARC	104

1 INTRODUÇÃO

Os anos 1990 foram marcados por uma mudança na estrutura produtiva do tráfico de drogas na América Latina, tornando a Colômbia o principal país produtor de coca e de cocaína. Assim, as características do combate ao tráfico de drogas e suas implicações nas relações interestatais entre os países da região andina e os Estados Unidos da América, estiveram marcadas nos últimos anos pelos conflitos colombianos em suas variadas dimensões.

Dentre as diversas ações empreendidas nesse período em relação ao combate internacional ao tráfico de drogas na região andina, o Plano Colômbia é, sem dúvida, a de maior impacto. O volume financeiro aportado e o grau de envolvimento dos Estados Unidos o atestam. Seus efeitos transcendem os motivos que orientaram sua justificativa – o tráfico de drogas – e ultrapassam as fronteiras físicas e subjetivas que originalmente confinavam sua problemática ao conflito interno colombiano. Tais efeitos já eram esperados e questionados desde o início do Plano Colômbia. As críticas se referiam, por um lado, à possível militarização da Amazônia a partir do conflito colombiano, e por outro lado, à ineficácia da estratégia adotada de combate às drogas.

Dessa forma, apresentar-se-á neste trabalho a intervenção dos Estados Unidos na Colômbia, com a intenção de combater o narcotráfico no continente a partir do chamado Plano Colômbia, uma mega-operação patrocinada pelo governo norte americano, que já consumiu vários bilhões de dólares.

O Plano Colômbia teve suas primeiras ideias expostas em 1998, pelo governo colombiano da época, com a intenção de erradicar as drogas e a violência no país, recuperar a economia e fortalecer os pilares da democracia colombiana.

O aumento de gastos militares nem era mencionado nas versões originais do Plano, mas o governo norte-americano passou a interessar-se pela ideia de levantar recursos para uma ajuda econômica substancial ao governo colombiano, condicionada à elaboração de uma estratégia bem definida e abrangente para o combate ao narcotráfico, com um enorme componente militar e policial na estratégia antidroga. A assistência econômica americana parece ser a parte mais concreta e decisiva do Plano, que passou a ser utilizado como pacote financeiro norte-americano, e cuja ênfase em operações militares de combate ao tráfico enfraqueceu ainda mais as possibilidades de paz.

As relações diplomáticas entre Colômbia e Estados Unidos se intensificaram no pós Segunda Guerra Mundial, pois a luta entre comunistas e capitalistas, nessa época, permitiu aos dois países assinarem um Acordo de Assistência de Defesa Mútua, pelo qual os norte-americanos proveriam assistência militar para garantir a paz na América Latina.

No entanto, o narcotráfico na Colômbia cresceu e se desenvolveu em um contexto de proibição de consumo e comercialização de drogas psicoativas durante a Guerra Fria, mais especificamente durante os anos 1980.

Neste período, o crescente consumo interno de drogas nos Estados Unidos e os consequentes agravamentos sociais, como a intensificação do crime e o aumento dos gastos públicos com a saúde, fizeram com que o governo norte-americano tomasse medidas rigorosas de repressão e controle sobre o tráfico ilícito de drogas. Os EUA, nesse momento, tornam-se um dos maiores consumidores de drogas do mundo.

Isto implicou na inclusão do tema de combate à produção de drogas ilegais na agenda da política externa dos EUA e na transferência de suas medidas internas e policiais de repressão para além da fronteira nacional, a partir da utilização das forças armadas norte-americanas para eliminar aquela atividade ilícita em território estrangeiro e em alto mar.

A mais abrangente ação dos EUA foi implementada em 2000, para combater, dentro da Colômbia, o cultivo e o refino da cocaína, droga de maior penetração em território americano. O Plano deveria atingir também, em uma etapa posterior, outros exportadores de cocaína, como Peru, Equador e Bolívia, e provavelmente abrangeria regiões da selva amazônica nos territórios da Venezuela e do Brasil, com o intuito de evitar que servissem como depósito ou caminho de fuga para os traficantes quando combatidos nos países de origem. O Plano Colômbia representou a materialização da estratégia americana de como as Forças Armadas deveriam priorizar o combate às drogas.

Frente ao tema exposto, este trabalho aborda questões referentes à América Latina, especialmente a Colômbia, delineando os paradigmas de ação internacional experimentados pelos EUA, principalmente no que diz respeito ao narcotráfico, tornando-se um importante questionamento para a construção deste trabalho.

O problema de pesquisa do trabalho é analisar sedesde sua instituição, o Plano Colômbia cumpriu com os objetivos propostos? E quais são as consequências

da implementação do Plano para os países envolvidos? O objetivo geral é entender o Plano Colômbia e seus efeitos econômicos, sociais e políticos sobre o tráfico de drogas na Colômbia e países vizinhos e, por consequência, os efeitos que isso gera aos EUA. Analisando o financiamento econômico e militar norte-americano no território colombiano aos seus interesses geopolíticos na América Latina, como uma tentativa de manter sua influência na região. Os objetivos específicos propõem realizar um mapeamento histórico do contexto que levou à implantação do Plano Colômbia. Conhecer as diretrizes do Plano. Compreender as relações entre EUA e Colômbia através do Plano Colômbia. E também entender o contexto do tráfico de drogas, essencialmente no continente americano.

Além da relação existente entre os Estados Unidos e a América Latina ser um tema bastante relevante, sabe-se da importância e destaque históricos que os EUA têm no cenário internacional. O interesse neste tema baseia-se nos acontecimentos internacionais, estando especialmente voltado ao Plano Colômbia de combate às drogas financiado pelo governo norte-americano, podendo-se verificar como mais um movimento de participação militar e econômico dos EUA na América Latina.

Ao longo do tempo intervenções para conter certas ameaças à segurança e à estabilidade dos EUA vêm sendo feitas de forma intensa e apoiando-se principalmente nessas questões vitais de sobrevivência do Estado como a própria segurança e estabilidade. O Plano Colômbia pode ser entendido como um instrumento da política norte-americana para combater o narcotráfico, garantir sua segurança nacional e sua posição de destaque internacional, porém são inúmeros os questionamentos acerca do propósito norte-americano em empreender tais práticas.

Sendo a América Latina um espaço geopolítico interessante, a política exterior dos Estados Unidos visou como estratégia global determinar seus interesses e necessidades, seu processo produtivo e sua sociedade, e assegurar as fontes de materiais estratégicos — tais como os campos de petróleo na Venezuela, as minas de estanho na Bolívia, as minas de cobre no Chile etc. — existentes na América do Sul, e manter abertas as linhas de acesso e as vias de comunicação e transporte no Atlântico Sul e no Caribe. Assim, tendo a América Latina como zona estratégica, utilizando-se de operações como o Plano Colômbia para garantir certos interesses.

A partir disso, tem-se a justificativa de porquê estudar este assunto, pois é um tema internacional e lida com fronteiras, envolvendo a intervenção de um Estado em

outro. Diante da atual conjuntura mundial, em que o respeito aos direitos humanos passa a ser visto como algo essencial para a humanidade, tal fato aponta para a necessidade de se discutir acerca da possibilidade de uma intervenção legítima de um Estado soberano sobre outro também soberano, a fim de garantir uma suposta segurança mundial, muitas vezes em prejuízo de diversos direitos fundamentais(caracterizando, assim, a hegemonia dos EUA diante o desenvolvimento dos países latino-americanos).Sendo assim, isso pode ser visto pelos teóricos das Relações Internacionais como uma política expansionista do capital financeiro das metrópoles capitalistas.

Dessa forma, torna-se importante o estudo dos impactos causados nos países envolvidos com o Plano Colômbia, atribuídos por acontecimentos que ameacem interesses considerados vitais para os Estados.

Através das considerações realizadas e dos objetivos a serem atingidos, este trabalho utiliza-se do método analítico qualitativo e do método histórico descritivo, partindo da compreensão e evolução histórica do objeto de estudo que é a influência dos Estados Unidos no combate ao narcotráfico na América Latina, além de estabelecer a relação entre o objeto e o Plano Colômbia, como um acontecimento motivador da mudança da política interna e externa para o desenvolvimento da estabilização do tráfico de drogas no continente americano.

A exploração é realizada em fontes bibliográficas e documentais sobre o tema proposto, incluindo artigos, livros, monografias etc. Parte-se de um conhecimento geral sobre a realidade do tráfico de drogas no contexto norte-americano e latino-americano, para distinguir e classificar seus elementos essenciais, analisando as mudanças ocorridas após a implementação do Plano Colômbia.O trabalho também buscará compreender as relações EUA-Colômbia, que possibilitará a análise da abordagem teórica de hegemonia norte-americana.

Nesse sentido, para compreensão do que levou à construção do Plano Colômbia, são utilizadas no trabalho teorias usadas dentro da disciplina de Relações Internacionais (RI), como a teoria de estabilidade hegemônica, para entender um pouco sobre a hegemonia dos EUA e como ela se desenvolve; também a compreensão da política externa da Colômbia e dos Estados Unidos, através da análise de política externa (APE), bem como a guerra de baixa intensidade (GBI), estudada para justificar e entender os conflitos regionais colombianos. Desse modo, dando embasamento teórico para entender as relações entre os diversos atores

internacionais envolvidos na questão, moldadas de acordo com os interesses de cada um deles. Além disso, garantir a soberania e o princípio de não ingerência, aspectos abordados no trabalho, pressupõe a adoção de práticas securitárias.

Por tratar-se de um trabalho de análise bibliográfica, a exploração do assunto será realizada em fontes bibliográficas sobre o tema proposto, como *As relações EUA-América Latina: medidas e consequências da política externa norte-americana para combater a produção e o tráfico de drogas ilícitas* (2008), de autoria de André C. Guzzi, *O Plano Colômbia e a Amazônia brasileira: intervenção, militarização e defesa na segunda metade do século XX*(2009), de autoria de Julio Cezar da S. Lopes, *The political economy of international relations* (1987), de autoria de Robert Gilpin, *Concepção dialética da história* (1978), de autoria de Antônio Gramsci, *Power and interdependence* (2000), de autoria de Keohane e Nye, *The world in depression, 1929-1939* (1973), de autoria de Kindleberger, e documentos como *World DrugReport* (2013) desenvolvido pelo *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), por exemplo, dando destaque à referência de autoria do Instituto de Estudos Socioeconômicos, *Plano Colômbia: perspectivas do parlamento brasileiro* (2002).

O trabalho está desenvolvido em quatro capítulos, além da Introdução (capítulo 1) e da Conclusão (capítulo 6). O segundo engloba os conceitos e análises da teoria da estabilidade hegemônica sob a ótica de Charles Kindleberger e Robert Gilpin. Este capítulo também dá destaque à Análise de Política Externa que é utilizada para explicar como são tomadas as decisões dentro da política externa de um Estado. Além dessas duas primeiras teorias, o segundo capítulo também aborda a teoria da guerra de baixa intensidade, que se refere, a confrontos de forças regulares contra grupos insurgentes, utilizada para explicar os conflitos regionais. No capítulo três, está descrita a política externa dos EUA, fazendo-se um apanhado histórico do seu desenvolvimento com ênfase no período entre o início da Guerra Fria, até seu término. No capítulo quatro, está desenvolvido um apanhado histórico sobre a Colômbia, dando importância aos conflitos e aos grupos insurgentes. Por fim, no capítulo cinco, está identificado e analisado o Plano Colômbia como instrumento da política norte-americana para a concretização de sua hegemonia no continente americano.

2 PERSPECTIVAS TEÓRICAS ACERCA DA HEGEMONIA E SUAS PRINCIPAIS FORMAS DE ATUAÇÃO NO SISTEMA INTERNACIONAL

O campo das relações internacionais tomou, no decorrer do século XX, uma importância muito grande na vida das sociedades devido a processos de mutação complexos. As trocas internacionais conheceram um crescimento e uma diversificação sem precedentes sob o efeito do processo de modernização que se inscreveu na dinâmica da revolução industrial. Este crescimento das trocas foi, sobretudo, estimulado pelo desenvolvimento das redes de comunicação associadas ao progresso tecnológico, assim como pela divisão internacional do trabalho e a constituição de um mercado mundial.

Neste contexto, o estudo das Relações Internacionais tornou-se fundamental para compreensão de tais fatos, o que demonstra a importância das teorias dessa abordagem multidisciplinar que é o campo das RI. Esta importância traz a necessidade de reflexões e análises sobre as diversas áreas de atuação desse tema, considerando que essas são questões complexas. Dessa forma, este trabalho pretende entender um pouco sobre algumas dessas questões para posteriormente analisar, essencialmente, a influência de um Estado sobre outro, atribuindo conseqüentemente a essa influência a hegemonia como forma de atuação.

O tema a ser estudado trata-se de um programa de combate ao narcotráfico da Colômbia, criado por autoridades governamentais colombianas e financiados pelos Estados Unidos, conhecido como Plano Colômbia. Um tema importante a ser estudado, pois denota questões pertinentes ao sistema internacional, como por exemplo, a segurança nacional, assim como várias outras questões.

Portanto a partir disso, neste capítulo, buscar-se-á apresentar as contribuições teóricas do campo das RI, que contribuem para a compreensão do tema. Em um primeiro momento, procurar-se-á compreender a teoria da estabilidade hegemônica, identificando seus principais aspectos, que discutem a necessidade de um Estado forte para o desenvolvimento da economia mundial, um Estado que assume o controle sobre os outros países, ou seja, uma hegemonia. Assim, em um segundo momento identificar-se-á as características centrais do que seria a análise de política externa, observando os objetivos norte-americanos de atingir determinados resultados frente aos outros países. Esses objetivos podem ser atingidos pacífica ou violentamente e tendem a ser alcançados com o intuito de

preservar o interesse nacional. Deste modo, para o fechamento deste capítulo, a observação da guerra de baixa intensidade far-se-á oportuna, já que é definida como um conflito limitado, a fim de atingir objetivos políticos, militares, sociais, econômicos e psicológicos. Assim, buscar-se-á compreender a influência de um Estado sob outro, levando em conta a preocupação dos interesses nacionais.

2.1 Teoria da Estabilidade Hegemônica

Com vistas a melhor compreender o Sistema Internacional que emergia ao final da Guerra Fria, autores de diversas disciplinas das Ciências Humanas, tais como História, Sociologia, Ciência Política e Relações Internacionais, iniciaram debates sobre o papel dos Estados Unidos como grande potência do sistema internacional, que passou de bipolar, vigente durante a Guerra Fria, para unipolar ou unimultipolar. Pode-se dizer, neste momento, que o sistema internacional passou a ser formado pela superpotência dos Estados Unidos, além de várias outras potências menores, e sua dinâmica consistiu na atuação da superpotência em consonância e, em certos momentos, em divergência com os outros Estados para solucionar problemas internacionais (GUZZI, 2008).

Na visão de Bull (1995), citado por Jackson e Sørensen, (2007, p. 86):

Uma sociedade internacional existe quando um grupo de Estados, consciente de certos interesses e valores comuns, formam uma sociedade por estarem vinculados a um conjunto de regras comuns em suas relações uns com os outros e por trabalharem junto às mesmas instituições. [...] o elemento social sempre esteve presente e permanece assim no sistema internacional moderno.

Em 1991, como fim do meio século de bipolaridade, a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), suprimiu o pólo oriental do sistema internacional vigente até então. O conjunto da geometria do espaço global da Guerra Fria foi radicalmente alterado, fazendo com que suas fronteiras ideológicas e geopolíticas perdessem significado. O fim da Guerra Fria acabou legando aos EUA, como dito anteriormente, a condição de única superpotência que reunia, simultaneamente, força militar e hegemonia estratégica global, o que provocou um debate sobre a configuração de poder que se sucederia à dissolução da URSS.

As visões do sistema pós-Guerra Fria variam da unipolaridade à multipolaridade e até mesmo, à unimultipolaridade. O único consenso que parece existir hoje é que a questão da segurança internacional e as ameaças à segurança nacional não podem mais ser colocadas nos mesmos termos da Guerra Fria, pois passaram a ser vistas a partir de novas dimensões neste começo de século. Fundamentalmente, poderia-se destacar o surgimento de novos atores e processos capazes de desestabilizar o sistema internacional por meios alternativos aos estratégico-militares convencionais (GUZZI, 2008).

Partindo dessa premissa, podemos mesmo afirmar que segurança nacional, hegemonia, unipolaridade, multipolaridade, fronteiras e força militar formam um conjunto de singularidades e ao mesmo tempo temas de uma mesma perspectiva, conhecida como a *teoria da estabilidade hegemônica*.

Foi no início da década de 1970 que Charles Kindleberger e Robert Gilpin formularam a tese fundamental que mais tarde foi chamada de teoria da estabilidade hegemônica. O mundo enfrentava as primeiras manifestações da crise internacional que se seguiu ao fim do sistema de Bretton Woods, à derrota dos Estados Unidos no Vietnã e também às crises do petróleo¹ (FIORI, 2005).

Os dois autores estavam preocupados com a possibilidade de que se repetissem a crise e a Grande Depressão dos anos 1930, por falta de uma liderança mundial. Foi quando Kindleberger, em sua obra *The world indepression 1929-39*, de 1973, afirmou que o bom funcionamento de uma economia liberal mundial necessita de um só país estabilizador — um país que provenha o sistema mundial de alguns “bens públicos” indispensáveis para o seu funcionamento, como uma moeda internacional e o livre-comércio, ou da coordenação das políticas econômicas nacionais e da promoção de políticas anticíclicas de eficácia global (FIORI, 2005).

No que diz respeito a essa teoria, é necessária a existência de uma hegemonia, de um poder econômico e militar dominante, para o pleno desenvolvimento de uma economia de mercado mundial liberal; isso se define como estabilidade hegemônica (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

A teoria da estabilidade hegemônica (termo cunhado por Robert Gilpin ainda na década de 1970) inspira-se na ideia de polaridade, mais especificamente no

¹ As crises do petróleo aconteceram depois da Segunda Guerra Mundial, num contexto de déficit da oferta, provocadas pelo embargo dos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e do Golfo Pérsico na distribuição de petróleo para os Estados Unidos e países da Europa (FIORI, 2005).

estado de unipolaridade. A hegemonia é a preponderância do poder em um pólo do sistema internacional, sustentando que esta é uma configuração estável por causa dos ganhos mútuos do poder dominante e do sistema internacional. Esta teoria é contrária a muitos argumentos de teóricos neo-realistas das Relações Internacionais, a exemplo de Kenneth Waltz, que analisa o fim da Guerra Fria e o estado de unipolaridade, como configurações instáveis que, inevitavelmente, mudam (RELINTER, 2011). Para Waltz, a melhor teoria de Relações Internacionais é a sistêmica e neo-realista, que enfoca a estrutura do sistema, as suas unidades interativas e os seus atributos permanentes e dinâmicos. No neo-realismo, em particular a distribuição do poder relativo é o aspecto analítico central (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

A noção de hegemonia propõe uma nova relação entre estrutura e superestrutura e tenta se distanciar da determinação da primeira sobre a segunda, mostrando a centralidade das superestruturas na análise das sociedades avançadas. Nesse contexto, a sociedade civil adquire um papel central, bem como a ideologia, que aparece como constitutiva das relações sociais. Deste modo, uma possível tomada do poder e construção de um novo bloco histórico passa pela consideração da centralidade dessas categorias que, até então, eram ignoradas (GRAMSCI, 1978).

Gramsci, principal teórico da hegemonia, afirma que é muito comum um determinado grupo social que está em uma situação de subordinação com relação a outro grupo adotar a concepção do mundo deste, mesmo que ela esteja em contradição com a sua atividade prática. Ademais, ele ressalta que esta concepção do mundo imposta mecanicamente pelo ambiente exterior é desprovida de consciência crítica e coerência, é desagregada e ocasional. Dessa adoção acrítica de uma concepção do mundo de outro grupo social, resulta um contraste entre o pensar e o agir e a coexistência de duas concepções do mundo, que se manifestam nas palavras e na ação efetiva. Gramsci (1978, p. 15) conclui, portanto, que “não se pode destacar filosofia da política; ao contrário, pode-se demonstrar que a escolha e a crítica de uma concepção de mundo são, também, fatos políticos”.

Para Gramsci, a consciência crítica é obtida através de uma disputa de hegemonias contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no âmbito político, culminando, finalmente, em uma elaboração superior de uma concepção do real. Por isso, ele enfatiza a necessidade de se conceber o desenvolvimento político do

conceito de hegemonia não apenas como progresso político-prático, mas também como:

[...] um grande progresso filosófico, já que implica e supõe necessariamente uma unidade intelectual e uma ética adequadas a uma concepção do real que superou o senso comum e tornou-se crítica, mesmo que dentro de limites ainda restritos (GRAMSCI, 1978, p. 21).

Em outra passagem afirma que:

[...] a realização de um aparato hegemônico, enquanto cria um novo terreno ideológico, determina uma reforma das consciências e dos métodos de conhecimento, é um fato de conhecimento, um fato filosófico (GRAMSCI, 1978, p. 52).

Nesse contexto, Gramsci (1978) ressalta a importância do partido político no mundo moderno, pois, segundo ele, no partido, os elementos de um grupo social econômico superam o momento do seu desenvolvimento histórico e se tornam agentes de atividades gerais, de caráter nacional e internacional.

Ademais, Gramsci afirma que o partido político é a forma mais adequada de aperfeiçoar os dirigentes e a sua capacidade de direção. Muito embora cada partido político seja expressão de um único grupo social, em determinadas condições ele deve exercer uma função de equilíbrio entre os interesses do seu grupo e de outros grupos sociais, ampliando a sua base social e fazendo com que o seu desenvolvimento se processe com o consentimento e o apoio dos grupos aliados, e até mesmo de grupos antagônicos (GRAMSCI, 1978).

A ampliação da base social da classe fundamental, através de um sistema de alianças e a conquista de outros grupos pelo consenso, constitui aspectos fundamentais para o estabelecimento de um aparato hegemônico. Desse modo, Gramsci aponta que a questão da hegemonia não deve ser entendida como uma questão de subordinação ao grupo hegemônico; pelo contrário, ela pressupõe que se leve em conta os interesses dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que estabeleça uma relação de compromisso e que faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa. Entretanto, ele aponta que esses sacrifícios nunca envolvem os aspectos essenciais do grupo hegemônico, pois se a hegemonia é ético-política, ela é também econômica (GRAMSCI, 1978).

Outro ponto importante na discussão sobre o estabelecimento de um aparato hegemônico é que:

[...] o recurso às armas e à coerção é pura hipótese de método e a única possibilidade concreta é o compromisso já que a força pode ser empregada contra os inimigos, não contra uma parte de si mesmo que se quer assimilar rapidamente e do qual se requer o entusiasmo e a boa vontade (GRAMSCI, 1978, p. 33).

A supremacia de um grupo se manifesta de dois modos, como “domínio” e como “direção intelectual e moral”. Um grupo social domina os grupos adversários, que visa a “liquidar” ou a submeter, inclusive com a força armada, e dirige os grupos afins e aliados. Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições fundamentais inclusive para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém firme nas mãos, torna-se dominante, mas deve continuar a ser também dirigente (GRAMSCI, 2002).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a força militar de um Estado é essencial para a segurança nacional e também em relação a suas fronteiras. A noção de segurança está diretamente associada não só à existência de um território nacional delimitado por fronteiras, um espaço de identidade que integra uma comunidade de valores comuns, mas também à existência de um poder de soberania que conduz a sociedade e que constitui capacidades para responder a agressões e ameaças.

Com o fim da Guerra Fria e a redefinição da ordem internacional, a globalização e a intensificação de diversos processos de integração transnacional e fragmentação nacional, conjuntamente, levaram a mudanças nos conceitos de segurança e defesa, nos âmbitos internacional, regional e nacional.

Segundo Santos (2004), na nova ordem internacional, as “novas ameaças” (terrorismo, tráfico de drogas, pobreza extrema, crescimento populacional desordenado, desigualdade de renda, questão ambiental e proliferação de armas de destruição em massa) substituíram “o perigo comunista” presente na Guerra Fria.

O conceito de segurança presta-se a diferentes abordagens e definições. Um artigo publicado pelo professor Richard Rosecrance na revista *ForeignAffairs* em princípios de 1992, pode ajudar a situar o tema no contexto do período transitório de reajuste nas RI, que se seguiu ao desmembramento da URSS, e no qual ainda hoje vivemos. Segundo a exposição de Rosecrance, a anarquia – para a qual tenderia naturalmente o relacionamento entre as nações – foi evitada nos últimos duzentos anos com base em esforços passíveis de serem catalogados sob um dos três

seguintes esquemas: equilíbrio de poder, ameaça nuclear de destruição recíproca (*nuclear deterrence*), ou “concertação” entre uma coalizão de países (AMORIN, 1998).

Segundo Amorin (1998), o primeiro esquema, que caracterizou a maior parte do século XIX, teria provado sua ineficiência ao desembocar nas duas grandes conflagrações mundiais do presente século. O segundo, que corresponde ao modelo bipolar da Guerra Fria, chegou a introduzir certa previsibilidade no ordenamento internacional, mas não sem manter a humanidade à beira do holocausto nuclear nem sem haver impedido a multiplicação de focos de instabilidade regional. O terceiro esquema – o potencialmente mais estável – se teria materializado por breves períodos e sob diferentes roupagens a partir do Congresso de Viena, passando pela malfadada experiência da Liga das Nações para ressurgir, reformulado em bases ao mesmo tempo universais e supostamente mais realistas, no sistema de segurança coletiva da Carta das Nações Unidas aprovado pela Conferência de São Francisco em 1945.

Partindo destas visões, como identificar, então, as atitudes da potência hegemônica EUA frente à Colômbia? Para isso, sai-se da visão sistêmica, propondo-se uma leitura que leve em conta uma análise de política externa, assim buscando o entendimento da inquestionável influência da política externa norte-americana para a formulação não só da política externa colombiana, como também da de outros países. Sendo a política externa um conjunto de objetivos e posturas elaborados pelo Estado, está relacionada com a cooperação internacional, acordos políticos e comerciais em nível internacional e com casos de conflito. Assim, a próxima seção buscará entender essa abordagem.

2.2 Análise de Política Externa

A política externa, propriamente dita, é importante e, portanto, a compreensão do comportamento de política externa é uma atividade importante. Tentar analisar este comportamento, porém, apresenta um número de desafios que vão desde a definição de termos básicos, até questões fundamentais.

Uma breve definição de política externa pode ser a soma das relações exteriores oficiais conduzidas por um ator independente (geralmente um Estado) nas relações internacionais. As relações exteriores são oficiais por permitirem a inclusão

de todas as partes dos mecanismos de governo do Estado enquanto mantém também cautela em relação ao vasto número de transações internacionais sendo conduzidas; política é a soma destas relações oficiais porque, de outra maneira, cada ação única poderia ser vista como uma política externa separada – considerando que os atores geralmente buscam algum nível de coerência em relação ao mundo externo. Por fim, a política é externa por que o mundo ainda é dividido em comunidades distintas, e não uma entidade unitária e homogênea. Estas comunidades, portanto, precisam de estratégias, para lidar com o que lhes é externo, em seus diversos aspectos (GOMES, 1990).

A chamada *análise de política externa* aborda questões relevantes, tais como: a noção de interesse nacional, as prioridades nas relações exteriores, a questão das chamadas estratégias, a interdependência, os problemas da segurança internacional e nacional. Para tratar deste assunto é preciso saber que nem sempre os princípios e objetivos da política externa foram e são definidos da mesma forma. As mutações ocorridas na cena política internacional nas últimas décadas provocaram alterações em certos aspectos nas políticas externas da maioria dos Estados.

Desde a Segunda Guerra Mundial, o sistema internacional mudou rapidamente, passando a ser muito mais complexo. A ligação dos países, a nível regional ou mundial, é hoje imensa e abrange vários campos, como o econômico, o social, etc. Multiplicam-se os agrupamentos regionais, os organismos especializados, as organizações internacionais, os acordos bilaterais. Ao mesmo tempo, com o desenvolvimento das comunicações, proliferaram os contatos e movimentos de pessoas, desenvolveram-se o comércio e as relações econômicas e financeiras, apareceram novos atores na cena internacional, muitas vezes mais poderosos e influentes que muitos Estados juridicamente constituídos (GOMES, 1990).

Com tudo isto, há um sistema mundial que é composto não só de Estados justapostos e inter-relacionados juridicamente em base de igualdade, mas também de outras camadas sobrepostas: sistemas de aliança, organizações internacionais, serviços públicos intergovernamentais, organismos ideológicos ou profissionais, organizações não governamentais, grandes empresas multinacionais, bancos e consórcios de bancos de alcance internacional, etc. Mesmo os indivíduos e os pequenos grupos mantêm relações entre si e, em certos casos, passaram a ser

sujeitos de direito internacional. Essa constatação exige um conceito dinâmico de relações internacionais e de política externa (GOMES, 1990).

É comum referir-se desde o final da Guerra Fria a análise de política externa adquiriu uma renovada importância no estudo da política internacional. O aparente fracasso das teorias tradicionais dominantes em prever o colapso do bloco soviético, bem como a complexidade e a fluidez do mundo pós-bipolar que lhe seguiu, veio realçar a utilidade de modelos teóricos menos centrados em variáveis sistêmicas estruturalistas.

Enquanto subdomínio das relações internacionais que procura explicar ou entender a política externa de uma forma menos agregada, a APE abre mais espaço para a consideração do papel do agente. Por outro lado, embora visando integrar variáveis presentes a diferentes níveis, esta abordagem permite prestar mais atenção às dinâmicas internas com relevância para a política externa. A APE considera o processo de formulação da política externa como tão ou mais importante do que a análise dos seus resultados. Outra das suas marcas distintivas é o uso de teorias de alcance médio que, ficando aquém de princípios gerais e parcimoniosos, vão, no entanto, mais além de uma abordagem meramente empirista, evidenciando padrões em relação a aspetos delimitados da política externa (FREIRE, 2011).

Primeiramente, é importante interpretar a sociedade internacional e suas estruturas e características, buscando aproximações ao tema que forneçam elementos úteis para a apreciação do meio internacional em que se desenvolve a política externa e a ação diplomática dos Estados.

Em relação a isso, recentes discursos feitos pelas autoridades que coordenam a política externa dos países reforçam o fato de encontrarmo-nos em um “mundo interdependente”. Uma base teórica que avançou neste diagnóstico foi a da *interdependência*, desenvolvida por Robert Keohane e Joseph Nye em fins da década de 1970. Essa teoria remete a uma determinada concepção de mundo em que é reforçada a relevância das diversas relações políticas e sociais entre Estados e outros atores de caráter não estatal, na condução da política internacional (SANCHEZ, 2006).

A interdependência é um conceito que rege as relações entre os indivíduos, onde um único indivíduo é capaz de, através de seus atos, causar efeitos positivos e/ou negativos em toda a sociedade. Ao mesmo tempo, esse mesmo indivíduo, por sua vez, é influenciado pelo todo. Com isso, é possível dizer que todas as pessoas e

acontecimentos que cercam a vida dos seres humanos estão interligadas e afetam a vida de todos de forma significativa. A interdependência é um fato recorrente do mundo contemporâneo. O mundo nunca foi tão interdependente como agora (ALMEIDA, 2010).

Quando há um alto grau de interdependência, os Estados tendem a estabelecer instituições internacionais para lidar com problemas comuns. Ao fornecer informações e reduzir os custos das relações interestatais, as organizações conseguem promover a cooperação através de fronteiras. Podem ser tanto organizações internacionais formais, quanto conjuntos de acordos menos formais, que lidam com questões ou atividades comuns. Pode-se chamar esse conceito de *liberalismo institucional*, uma forma de neoliberalismo defendida principalmente por Robert Keohane (1989) e Oran Young (1986).

Em um mundo interdependente, a semelhança de preparação e a diversidade de aplicação de seus conhecimentos estabelecem as bases para um "pensamento conjunto" ou pelo menos uma "consulta conjunta" entre aqueles que falam mesma linguagem de planejamento dentro dos setores privado e público. Os fios comuns que correrão através de suas experimentações futuras podem ser a interdependência, a globalidade e a urgência dos problemas do ambiente (ALMEIDA, 2010). Sendo assim, a política externa trata dos interesses do Estado em relação à comunidade internacional. Nenhum Estado é auto-suficiente; todos são, mesmo a potência hegemônica, é interdependente. Todos atuam em um determinado meio de inter-relações e influências recíprocas que o condicionam.

Isso sugere que a diplomacia é uma importante forma de se fazer uma política externa, que os países, utilizam-se da mesma como forma de estratégia, na qual aspectos econômicos, demográficos, culturais e educativos, são fundamentais.

De acordo com Schelling (1980), citado por Jackson e Sørensen, (2007, p. 119):

A diplomacia barganha, ela busca resultados que, embora não sejam ideais para nenhuma das partes, são melhores para ambas do que outras alternativas. A barganha pode ser delicada ou rude, acarretar ameaças e ofertas, assumir um *status quo* ou ignorar todos os direitos e privilégios e a partir do princípio da desconfiança. Mas deve haver algum interesse comum, no mínimo para evitar perdas mútuas, e uma conscientização da necessidade de convencer a outra parte a preferir um resultado aceitável para si mesma. Com força militar suficiente, um país talvez não precise barganhar.

Pode ser útil considerar também o conceito de estratégia internacional de um país não tendo em conta todos os objetivos a que esse país se propõe, mas sim apenas aqueles que dizem respeito à inserção do Estado na vida internacional. Nesse sentido, pode-se dizer que a força e a riqueza de um país são o suporte dessa estratégia, ao passo que cabe à ação diplomática a sua execução. A política externa, pode-se dizer, é a atividade desenvolvida pelo Estado em relação a outros Estados e entidades, com relevância internacional, em vistas de realizar objetivos que lhe são próprios. É óbvio que quanto mais força política, econômica e militar tiver um Estado, mais eficaz poderá ser a sua política externa (GOMES, 1990).

Verificado este conceito de política externa como atividade desenvolvida pelo Estado em relação a outros Estados, pode passar-se ao conceito de ação diplomática, que é um dos meios – não o único – da ação externa do Estado, ou seja, da política externa. Com efeito, o Estado pode atuar em relação a outros Estados de várias maneiras pacíficas, mais ou menos formais, mais ou menos legítimas até, mas que não implicam o uso da força militar (GOMES, 1990).

Algumas noções genéricas têm mais a ver com métodos e procedimentos da diplomacia do que, propriamente, com a substância da política externa. Existem, pelo menos, quatro elementos do “jogo diplomático” que devem ser considerados em qualquer política externa: clareza de intenções, interação entre a diplomacia e a economia, aferição precisa quanto aos meios disponíveis, flexibilidade e abertura às inovações (ALMEIDA, 2009).

A clareza de intenções representa dispor de objetivos expressamente definidos para a diplomacia nacional e, como tal, claramente descritos, não de modo vago e genérico, mas de maneira objetiva, tocando nos pontos relevantes do que se pretende fazer. Todo e qualquer governo precisa ter uma ideia clara de como o país se insere no chamado cenário internacional, quais são os limites impostos à ação internacional do país e quais são os seus objetivos de política externa. Conhecer os limites da ação diplomática permite quantificar os meios a serem mobilizados, o que, por sua vez, ajuda no processo de definição de um conjunto de objetivos nacionais estrategicamente viáveis (ALMEIDA, 2009).

De acordo com Almeida (2009), a concepção tradicional da diplomacia, isto é, nas considerações clássicas de política externa, a relação entre diplomacia e economia, se colocava entre a política externa e os instrumentos militares, ou seja, o poderio estratégico de um determinado país e sua projeção externa. Nas condições

atuais, sobretudo para os países emergentes – mas também, no jogo diplomático das potências e do país hegemônico – essa relação deve ser vista como envolvendo basicamente o mundo econômico (indústria, comércio, investimentos, finanças, tecnologia, recursos humanos, enfim, os grandes determinantes da produtividade e da competitividade contemporânea).

A despeito do argumento de “última instância” – que é a capacidade militar – permanecer fundamento essencial de toda afirmação nacional, hoje em dia é o poder econômico, e não mais o poder militar em sua expressão pura, que converte ganhos táticos no terreno da diplomacia em claras vitórias no terreno da política internacional. Ou seja, a diplomacia precisa ter uma sólida base nas condições elementares do país, de seu poder econômico, para poder se exercer de modo claro e direto. Trata-se, presumivelmente, de uma diplomacia que converte uma dada condição econômica em ganhos efetivos no plano internacional (ALMEIDA, 2009).

No plano das relações internacionais e do jogo diplomático, não existem nem podem existir aliados permanentes nem, obviamente, parceiros privilegiados, que o sejam *a priori*, incondicionalmente e sem qualquer critério de utilidade. A noção de “aliados estratégicos”, ou seja, por simples declaração de intenções, de modo vago e sem clareza quanto aos objetivos, é ingênua e principista, sem atender a um claro critério de racionalidade quanto aos meios e fins. Um país não pode estabelecer *a priori* como pretende moldar o cenário internacional, sob risco de ver derrotadas suas intenções maiores, uma vez que – salvo no caso de uma hiperpotência – ele não pode determinar sozinho as variáveis que influenciam o jogo internacional. Ele deve, sim, preservar certa flexibilidade de meios, para poder adaptar suas táticas diplomáticas – e até, eventualmente, sua estratégia de ação – à consecução de seus objetivos pretendidos, em função dos meios disponíveis. Esta compatibilidade entre meios e fins faz parte do que se poderia chamar de planejamento estratégico em diplomacia (ALMEIDA, 2009).

Para Almeida (2009), da mesma forma como se diz – frequentemente sem razão, mas talvez com algumas boas razões aparentes – que a guerra é muito importante para ser deixada apenas aos generais, talvez a diplomacia também seja muito importante para ser deixada apenas aos diplomatas. Isto deve ser entendido no sentido em que qualquer serviço público estabelecido – seja ele o exército nacional, o corpo diplomático, ou a burocracia das finanças públicas – tende a considerar suas atribuições normais e suas próximas tarefas como derivando da

tradição anterior, fundadas na memória dos fatos passados. Tal tipo de atitude pode resultar, algumas vezes, em paralisação burocrática, em rigidez de métodos e adesão às posições estabelecidas, com claros prejuízos para uma diplomacia de resultados. Inovação e competição entre ideias e propostas sempre são desejáveis, aliás em qualquer domínio ou atividade.

Essas ideias de natureza substantiva são relevantes para o estabelecimento de uma política externa nacional. Os seus argumentos são de ordem geral, ou seja, de caráter não nominativo e não direcionado a qualquer política externa em particular.

Ademais, o âmbito da ação diplomática é amplo e vai desde a representação externa do Estado e das relações políticas até o fomento do comércio, desde o recolhimento de informação por meios legítimos, até o desenvolvimento dos laços culturais. O que verdadeiramente caracteriza a ação diplomática e a distingue de outras formas de relacionamento externo do Estado é o fato de ser conduzida por representantes oficiais do Estado, devidamente acreditados por este ante outros Estados e organizações internacionais (GOMES, 1990).

Assim, entende-se que sociedade internacional e as relações internacionais são, sobretudo, dinâmicas. A sociedade internacional deve reorganizar-se a fim de eliminar as instituições que possibilitam as guerras, e as nações devem reformar seus sistemas políticos de modo que a autodeterminação e o governo democrático possam ajudar a pacificar as relações entre os Estados (KEGLEY, 1997).

Então, a política externa pode ser entendida como uma forma de aproximação entre os países que são interdependentes nas suas diversas relações políticas e sociais. Não somente trata dos interesses do Estado em relação à comunidade internacional, também utiliza-se de estratégias diplomáticas em seu favor, como atividade desenvolvida pelo Estado em relação a outros Estados e entidades, com importância no cenário internacional, considerando por em prática propósitos que lhe são próprios.

A partir dessas ideias, pode-se buscar uma abordagem que trate das estratégias usadas pelos Estados para garantir sua segurança perante os outros Estados da comunidade internacional, pois apesar de muitas vezes a política exterior funcionar positivamente entre os países, também pode gerar conflitos, que se definem pela interferência de um Estado em outro. Dessa forma, a próxima seção

terá como tema a guerra de baixa intensidade, para então, entender como alguns desses conflitos se estabelecem.

2.3 Guerra de Baixa Intensidade

A *guerra de baixa intensidade* é definida como um conflito político-militar limitado, para atingir objetivos políticos, militares, sociais e econômicos de um país. É frequentemente de longa duração, o que estende a pressão diplomática, econômica e psicológica entre os países. A GBI é geralmente limitada a uma área geográfica específica e é muitas vezes caracterizada por limitações dos armamentos, táticas e níveis de força (MALYARENKO, 2009).

GBI é um termo cunhado por especialistas militares dos EUA na década de 1980. Refere-se a confrontos de forças regulares contra grupos insurgentes, sem ter a dimensão de guerras convencionais. Parte-se, portanto, de uma conceituação preliminar de guerra e de insurgência. O primeiro conceito foi trabalhado por Héctor Luis Saint-Pierre a partir da fórmula de Clausewitz, segundo a qual a guerra não é outra coisa senão a continuação da política por outros meios. A partir do pressuposto de que guerra não é a negação da política e a violência constitui o limite extremo da política, o autor afirma que o que caracteriza a guerra não são os meios, mas a política a cujos objetivos ela serve (SAINT-PIERRE, 2000, apud PINTO, 2012).

Nos moldes de Clausewitz (1870-1831), um militar e teórico que escreveu sobre a guerra, a guerra pode ser entendida como regular e convencional. Nesse caso, considera-se, os conflitos entre dois ou mais Estados, envolvendo forças armadas, que se enfrentam num campo de batalha. Partindo desse pressuposto, são inúmeras as questões que têm captado a atenção de várias gerações de estudiosos das relações internacionais e da estratégia em torno do fenômeno da guerra. De fato evoluiu-se de um modelo de Clausewitz para um modelo de guerra irregular e não convencional. Nesse sentido, nas guerras irregulares e não convencionais participam outros e novos atores para além dos definidos por Clausewitz, e estas não envolvem forças armadas em um campo de batalha, nem recorrem a operações tradicionais no mar e no ar (PINTO, 2012).

Segundo Pinto (2012), as guerras contemporâneas, acentuadas depois de 1945, tornaram-se cada vez menos entre Estados e passaram a contemplar outros

atores, intra-estatais, que perseguem múltiplos e diversos objetivos, que obedecem a lógicas diferentes, verificando-se uma extrema plasticidade dos seus atuantes, assemelhando-se muitas vezes a uma luta pela sobrevivência, sem regras e sem objetivos claramente definidos. Os Estados podem entrar em guerra contra uma rede terrorista, uma milícia, um movimento independentista, um exército rebelde ou ainda contra o crime organizado. As guerras irregulares podem também ser travadas entre dois ou mais grupos organizados, não envolvendo nenhum Estado.

A insurgência pode ser entendida como um levante armado contra uma autoridade constituída (por exemplo, uma autoridade reconhecida como tal pelas Nações Unidas) quando aqueles que participam desta rebelião não são reconhecidos como beligerantes. Nem todas as rebeliões são insurgências, porque um estado de beligerância pode existir entre um ou mais Estados soberanos e forças rebeldes (PINTO, 2012).

A doutrina da guerra de baixa intensidade, mostra também algumas diferenças importantes quanto à ação do Estado em uma situação beligerante. Ela diz respeito primeiramente ao uso diferenciado da força em comparação à guerra convencional. As retaliações podem variar, indo desde sanções diplomáticas e econômicas, até o uso direto do aparato militar. Situações como coerções diplomáticas, chantagem, contra-informação, terrorismo, tráfico de drogas ilícitas ou apropriação de recursos naturais são todas vistas sob o corolário de problemas enfrentados dentro da guerra de baixa intensidade. De maneira geral, a doutrina objetiva garantir os interesses da política externa estadunidense, possibilitando, ao mesmo tempo, a ampliação de sua área de influência em escala global (GUZZI, 2008).

Para Malyarenko (2009), insurgência pode ser definida como o alinhamento de grupos que buscam destronar as autoridades constituídas de um certo território e subverter a ordem estrutural do mesmo. Por trás deste alinhamento existem concepções ideológicas que podem ter características políticas, econômicas, religiosas, ou mesmo mais do que uma destas, que são utilizadas para fomentar as ações de tais grupos. As insurgências se utilizam de métodos coercitivos baseados na força armada e possuem forte apelo junto à população.

Segundo Pinto (2012), quando o termo "insurgência" é usado para descrever a ilegalidade de um movimento, pelo motivo de não ter sido autorizado, ou por não estar de acordo com as leis locais, o seu uso é neutro. No entanto, quando é usado

por algum Estado ou autoridade que esteja sob ameaça, o termo também pode carregar uma conotação de que a causa dos rebeldes é ilegítima, enquanto aqueles que estão se insurgindo vêem a própria autoridade como ilegítima.

Diversos termos, nenhum deles definidos precisamente, são comumente encaixados na categoria de "insurgências": rebeliões, revoltas, etc. A base de uma insurgência pode ser política, econômica, religiosa, étnica, ou uma combinação de fatores. Também a multipolaridade pode ampliar a definição de insurgência a situações onde não há autoridade reconhecida (MALYARENKO, 2009).

Deve-se levar em consideração que o fenômeno possui várias facetas. Pode-se subdividir a insurgência segundo seu alcance e objetivos. Segundo dados de 2007, as insurgências locais representam a forma mais comum do fenômeno, correspondendo a cerca de 60% do total de insurgências mundiais. Um bom exemplo de insurgência local é o conflito perpetrado atualmente na Colômbia pelas FARC (PINTO, 2012).

Então a contra-insurgência nada mais é do que o combate a grupos insurgentes definidos acima. Assim, a GBI refere-se a um conflito no qual os grupos, ditos insurgentes, que pretendem derrubar o governo, lutam contra seus oponentes, os quais geralmente são grupos desenvolvidos pelos Estados atacados para conter o conflito.

Em geral, a GBI parece ser usada como um termo para o terrorismo, as guerrilhas, disputas raciais ou religiosas, etc., mas na verdade é um conceito que cobre outros tipos de conflito armado, como as guerras nucleares e guerras convencionais entre as grandes potências. É uma ferramenta analítica da atual segurança internacional (KATAYAMA, 2002).

Ainda segundo Katayama (2002), a GBI é o confronto político-militar entre os Estados e demais atores internacionais. São disputas menores que as guerras convencionais, porém acima da rotina de competição pacífica entre os Estados. Frequentemente, envolve lutas prolongadas de princípios e ideologias concorrentes. A guerra de baixa intensidade varia de subversão ao uso da força armada. É travado por uma combinação de meios que emprega a política, a economia, a informação e instrumentos militares. São geralmente localizados no terceiro mundo, mas contêm implicações de segurança regional e global.

A GBI pode ser classificada em seis padrões: defesa interna investida contra outros Estados, contra-insurgência, operações de contingência em tempo de paz, o

terrorismo de oposição, operações anti-drogas e de manutenção da paz. Isto mostra que a GBI é um conceito que tem uma vasta gama de significado. Por exemplo, será mais difícil encontrar elementos em comum do que diferenças entre contra-insurgência e o terrorismo de oposição ou operações de manutenção da paz (KATAYAMA, 2002).

Obviamente, não se trata de uma guerra central. Não é uma guerra convencional em grande escala. Trata-se de um conflito em que os atores exógenos têm objetivos limitados, e os participantes endógenos com objetivos que possam ser menos limitados ainda. É o conflito em que o componente militar obscurece superficialmente questões e objetivos de políticas sócio-econômicas fundamentais. A "intensidade" do conflito poderia ser medida de varias maneiras. As variáveis possíveis seriam empregadas à letalidade das armas, à quantidade de morte e destruição, ao número de pessoas envolvidas, à quantidade de recursos e materiais introduzidos, ao tempo de continuidade do "conflito" e à percepção da opinião pública. Não é apropriado investigar a essência dos fenômenos por essa eliminação, pois ela irá expandir o escopo de aplicações e não será capaz de atingir um ponto focal. É verdade que a "intensidade" é relativa, mas faz com que a definição de conhecimento, varie de acordo com cada pessoa² (KATAYAMA, 2002, p. 57).

Alguns autores são críticos da GBI. Para Chomsky (2002), os pretextos básicos utilizados para justificar a GBI diante da sociedade civil concentram-se no combate ao tráfico de drogas (que esconde interesses geopolíticos), na defesa da propriedade privada como valor supremo e na manutenção da ordem pública (na verdade, utilizando-se a repressão contra os movimentos populares).

Segundo Chomsky (2002), se for examinada a definição de guerra de baixa intensidade, que é a política oficial dos Estados Unidos, ver-se-á que, na realidade, GBI é apenas outro nome para terrorismo. É por isso que países envolvidos em guerras de baixa intensidade contra a potência hegemônica, designam de contra-terrorismo quaisquer atos horrendos que estejam cometendo.

O combate ao inimigo se dá em diversos aspectos além do militar, como o econômico, o social e o religioso. Seu objetivo é minar as bases de apoio inimigas, sem precisar atingi-lo diretamente. Busca-se uma vitória de longo prazo, mediante o aniquilamento da força política e moral da insurgência (PINEDA, 1996, apud PINTO, 2012). No nível militar, recorre-se a grupos civis organizados e armados, com centralização de comando e que não fazem parte do exército regular, mas são, muitas vezes, treinados e municiados por este.

² Tradução livre

Conforme Pinto (2012), a ação governamental se dá pela via da contra-insurgência, investindo de maneira pesada sobre a população e demonstrando, com o financiamento do terror, que seu objetivo não é resolver as causas do conflito. O termo guerra de baixa intensidade tem sido muito utilizado para descrever esta situação. Guerra de baixa intensidade é um conceito e uma prática desenvolvida pelas forças militares dos Estados Unidos da América, que significa a sua intervenção em assuntos internos de outros países. Baixa intensidade se refere:

[...] precisamente à relação de força que especificamente os Estados Unidos mantêm naqueles conflitos armados fora do seu território e que requerem um esforço mínimo do seu poderio militar. Foi elaborado para referir-se ao emprego quantitativamente determinado de certo tipo de armamento por parte das Forças Armadas americanas, particularmente em lutas de contra-insurgência. Chama-se “baixa” sua intensidade por referência à capacidade bélica total dos Estados Unidos (SAINT-PIERRE, 2000, apud PINTO, 2012, p.23).

Pode-se perceber que a influência dos Estados Unidos sobre países como a Colômbia, são comuns em termos de guerra de baixa intensidade, pois trata-se de uma forma de estratégia para sua segurança, sendo que os grupos insurgentes são considerados ameaças a sua potência hegemônica.

Assim, diante do exposto, para que se possa fazer uma análise do Plano Colômbia, é necessário, primeiramente, apresentar a influência dos Estados Unidos no combate ao narcotráfico na América Latina, e este é o tema a que o próximo capítulo se dedica.

3 A INFLUÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS SOBRE A AMÉRICA LATINA

Os EUA sempre se esforçaram para ter uma forte influência na América Latina, mesmo quando sua hegemonia era ainda apenas regional. Essa influência fez uso de vários instrumentos, desde os políticos, econômicos e militares, até os sociais e culturais. Transitou da implantação de grandes corporações até o patrocínio ao terrorismo de Estado.

À medida que os tempos mudaram e surgiu a Guerra Fria, a influência tomou um novo vulto. O desafio foi manter todos os países da América Latina dentro da esfera capitalista e distanciar as tentações socialistas foi alvo de grandes investimentos. Qualquer tentativa de um país seguir um caminho autônomo foi energicamente rechaçada, mas isso não isentou os EUA de sofrerem resistências. A todo instante surgiam nos países movimentos nacionalistas em busca de autonomia plena (STEFANI, 2012).

É importante ressaltar a insistente intervenção que os EUA investiram na região. Os valores dos fundadores da nação, expressos no Destino Manifesto, conforme será visto adiante, embasaram as mais diversas ações expansionistas e isentaram seus governantes de qualquer reticência. Estavam todos carregados de total convencimento de que estavam na verdade melhorando os países que sofreram intervenções.

Viver na América Latina é um desafio, tendo os EUA como vizinho. É comum culpar o país dominante por todos os fracassos e decepções que se vivencia, pois quando se analisa atentamente, percebe-se que se convive com um país que há séculos impõe sua hegemonia (STEFANI, 2012).

Sendo assim, para a construção deste capítulo será realizado um apanhado histórico da política externa norte-americana, com ênfase na sua política externa para a América Latina.

3.1 A política externa dos Estados Unidos

O fim da Guerra Fria assinala o início de um novo período na política externa norte-americana, caracterizado pela incontestável hegemonia dos EUA no cenário mundial. Isso devido às tradições e experiências vivenciadas ao longo de sua

história, o que levou à construção do seu perfil no sistema internacional, ou seja, de sua política externa.

Suas visões estratégicas, ao longo de sua história, convergiram para um mesmo objetivo político: a continuidade, pelo maior tempo possível, da hegemonia americana, em especial em termos políticos, militares e econômicos, de forma a garantir a maior segurança possível aos Estados Unidos. Em síntese, embora os caminhos para se chegar a esse objetivo variem, o objetivo final é sempre o mesmo: conservadores ou liberais, intervencionistas ou isolacionistas, unilaterais ou multilaterais, de direita ou de esquerda, todos coincidem no objetivo político, só divergindo quanto à melhor estratégia para alcançá-lo (VIDIGAL, 2007).

Segundo Pecequillo (2011), neste início do século XXI, as relações internacionais vêm sendo marcadas por inúmeras incertezas e transformações que acentuam o caráter transitório do mundo do pós-guerra fria, cujo nascimento data de 1989, ano da queda do Muro de Berlim, processo que culminou com a dissolução da URSS em 1991. Apesar da hegemonia dos Estados Unidos e de que se afirme que se esta vivendo a segunda era de dominação desta hegemonia, consolidada a partir de 1945, podem-se apresentar inúmeros questionamentos a respeito de sua durabilidade e eficiência. Em particular, os atentados de 11 de setembro de 2001 sugerem um processo simultâneo de endurecimento e declínio desta liderança dada sua superextensão e o consumo de seus recursos políticos e econômicos. Apesar de sua posição imperial, os Estados Unidos podem estar, dentro deste momento de reordenamento de poder global, estabelecendo os parâmetros de seu próprio desaparecimento como potência hegemônica.

O quadro de política externa dos EUA, ao longo dos anos, certamente sofreu atualizações e ajustes, dadas às transformações internas e as externas ao país, mas seu núcleo de crenças e temas de engajamento prioritários se manteve. A tradição externa norte-americana preservou linhas gerais e premissas que até hoje encontram-se presentes no imaginário e na prática dos Estados Unidos. Dentre alguns elementos que se pode citar para exemplificar este sentido de permanência está a crença na república como disseminadora da democracia e da liberdade e no papel especial do país no mundo, temas ressaltados de George Washington, que foi um dos pais fundadores e primeiro presidente dos EUA (1789-1797), a Barack Obama, sendo o 44^o e atual presidente. Outros pontos recorrentes que revelam continuidade são os debates de isolacionismo e internacionalismo, unilateralismo e

multilateralismo, declínio e renovação, referentes à definição do posicionamento americano no sistema, seus recursos de poder e sua relação com seus parceiros, adversários e organismos internacionais (PECEQUILO, 2011).

Distanciando-se um pouco daquilo que pensa Pecequilo, segundo Guimarães (2002), não há a menor dúvida de que o século passado foi de fato o “Século Americano” e que a elite dos Estados Unidos está em condições excepcionais para prolongar esta privilegiada situação. Especialmente a partir do final da Segunda Guerra Mundial, esta elite competente soube valer-se de um contexto favorável para notável expansão econômica, política e cultural, amparada por formidável poderio militar.

Segundo Kissinger (1994), os Estados Unidos influenciaram decisivamente as relações internacionais durante o século XX. A entrada norte-americana na Primeira Guerra Mundial em 1917 revelou a força de seus ideais e direitos e, desde então, os diversos acordos internacionais firmados pela comunidade internacional possuem incorporações dos valores norte-americanos.

Nesse sentido, Kissinger (1994, p. 18) destaca:

Devido a peculiaridades que a América tem atribuído a si mesma ao longo de sua história, ela tem produzido duas atitudes contraditórias em relação à política externa. A primeira é de que a América serve melhor a seus valores quando aperfeiçoa a democracia dentro de casa, atuando, então, como um farol para o resto da humanidade; a segunda é de que, os valores da América lhe impõem a obrigação de se lançar numa cruzada mundial³.

Isto explicaria a eterna oscilação entre duas tendências opostas na política externa norte-americana: o isolacionismo, que reflete a saudade de um passado puro, e o intervencionismo, que reflete a aspiração por um futuro perfeito (VIDIGAL, 2007).

O isolacionismo, antes, podia ser entendido como, decorrência da visão de a América do Norte ser superior ao Velho Mundo, como era conhecida a Europa, pois se consideravam acima das intrigas em que o continente europeu estava envolvido. Atualmente, porém, o isolacionismo é uma “ideologia do medo”, totalmente inadequada para a atualidade, pois o mundo de hoje é um mundo de economias orientadas pelas exportações, de fluxos populacionais intensos, e de um “11 de setembro de 2001”, que demonstrou que a combinação da moderna tecnologia e o

³ Tradução livre.

primitivo transnacional destruiu a barreira entre os países (VIDIGAL, 2007). Segundo Krauthammer (2004), citado por Vidigal (2007, p. 10), os isolacionistas simplesmente querem “ignorar a unipolaridade, suspender a ponte levadiça e defender a fortaleza América”.

O intervencionismo, por sua vez, refere-se à ingerência do governo de uma nação nos negócios internos ou particulares de outros países, ou seja, uma prática que pode remeter as intromissões ideológicas durante, por exemplo, uma guerra, ou à forma de conduta tomada pelo governo do Estado em relação à economia (VIDIGAL, 2007).

Para Kissinger (1994, p. 18),

[...] as duas atitudes, a isolacionista e a intervencionista, tão contraditórias, refletem uma ideologia comum: que os Estados Unidos têm o melhor sistema de governo do mundo e que o resto da humanidade pode obter paz e prosperidade abandonando a diplomacia tradicional e adotando a reverência que a América tem pela lei internacional e adocracia⁴.

De acordo com Pecequilo (2011), os Estados Unidos sempre sentiram-se no dever de transmitir seus valores para a humanidade, servindo-lhe como um exemplo a ser seguido, primeiro através da consolidação e depois pela expansão da democracia e da liberdade. O Destino Manifesto⁵ foi uma das primeiras representações da manifestação desses princípios. Em nome da democracia e dos valores universais, os Estados Unidos construíram um império diferentemente da maneira como as nações europeias fizeram, evitando políticas de conquista e anexação territorial.

Os fundamentos morais da conduta dos Estados Unidos implicam na renúncia ao emprego dos meios que os outros Estados normalmente utilizam para garantir sua segurança e satisfazer seu interesse. A crítica ao modelo europeu do equilíbrio de poder — em que as relações entre os Estados são definidas em função dos interesses egoísticos de cada um — era, pois, inevitável. Pela teoria do Destino Manifesto, assumida após 1820, os EUA continuariam a condenar o que se passava

⁴ Tradução livre.

⁵ De acordo com Costa (2011), o Destino Manifesto pode ser definido como uma doutrina norte-americana baseada em princípios religiosos que justificava a conquista de novos territórios para anexá-los aos EUA. Segundo essa doutrina, os norte-americanos são um povo abençoado por Deus e escolhidos para levar conhecimento aos povos inferiores da América do Norte.

do outro lado do oceano, as desastrosas consequências do equilíbrio de poder, enquanto cuidavam da sua expansão no continente americano, uma consequência do Destino Manifesto (VIDIGAL, 2007).

Até o início do século XX, a política externa dos Estados Unidos era do tipo isolacionista, prática considerada defensiva e presente desde a sua independência em 1776, em que predominavam princípios considerados essenciais, como a neutralidade e o não alinhamento aos países europeus. Havia o desejo da não subordinação à Europa e a necessidade de focar a sua atenção no próprio sistema de interesses, além de desenvolver a liderança frente à América Latina (BORTOLUCI, 2005).

Segundo Furtado (2004), tendo-se desenvolvido, historicamente, em condições privilegiadas de segurança e havendo sempre alcançado os seus objetivos de política exterior mediante a mobilização de escassos recursos militares ou diplomáticos, os Estados Unidos encontraram-se, ao término da Segunda Guerra Mundial, em posição de ter que exercer uma complexa política de poder sobre bases totalmente novas. A única doutrina de que puderam lançar mão para enfrentar a nova situação estava enfeixada no pensamento de Thomas Woodrow Wilson, 28º presidente dos EUA, que ficou no cargo entre 1913 e 1921. Neste período, entre 1914 e 1918, se deu a Primeira Guerra Mundial, da qual Wilson foi uma figura chave ao propor em seu término, a manutenção da paz internacional através da Liga das Nações, que estabeleceu as bases para a atual Organização das Nações Unidas. O pensamento de Wilson seguia as linhas da experiência panamericana, que será vista na próxima seção, em busca da criação de uma sociedade democrática de nações. As grandes potências seriam chamadas a renunciar aos seus poderes imperiais, conceder-se-ia autodeterminação aos povos coloniais e os assuntos internacionais passariam a ser tratados dentro de uma disciplina de tipo parlamentar.

Evidentemente esse tipo de organização requeria a existência de um super-poder suficientemente forte para desencorajar a ação de qualquer potência, ou grupo de potências, que pretendesse exercer poderes imperiais sobre as outras. Esse super-poder somente poderia ser criado pela existência de uma superpotência ou por um acordo entre as grandes potências, fórmula esta que prevaleceu formalmente ao ser estruturada a Carta das Nações Unidas, a qual instituiu a tutela dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Essa carta, entretanto, limita-se a estabelecer um método de ação diplomática, o qual não

assegura que as pretensões das grandes potências sejam compatíveis entre si. A ideia de uma sociedade de nações debatendo as suas divergências e votando como em um parlamento, para tornar-se viável, exigia, de alguma forma, o reconhecimento da existência de um super-poder (FURTADO, 2004).

De acordo com Pecequilo (2011), a política externa norte-americana, até 1944, não esteve muito envolvida com o sistema internacional. As intervenções eram apenas periódicas e localizadas. As prioridades norte-americanas englobavam o experimento dos Estados Unidos e sua expansão, incluindo as expansões de fronteiras políticas, estratégicas e econômicas e a preservação do isolamento. Entretanto, os acontecimentos impactantes da época obrigaram a mudança dos objetivos norte-americanos, incluindo uma maior participação do país nos assuntos e decisões internacionais, modificando, dessa maneira, seu perfil tradicional. A própria ideia de construção da nova ordem internacional já representou um distanciamento da tradicional política isolacionista.

Ainda segundo Pecequilo (2011), o encerramento da Segunda Guerra Mundial representou a recuperação da construção da ordem, pois os Estados Unidos estavam decididos a alcançar a paz. Nesse período, foi inaugurada a última das fases de expansão da política externa norte-americana, com a busca da consolidação internacional do interesse dos Estados Unidos. Portanto, o pós-guerra, em 1945, foi o momento da construção de uma nova ordem internacional, com a formação de novos padrões de relacionamento e comportamento político entre as nações a fim de que fosse evitado um novo conflito global.

Tem-se como fato que, a partir do processo de independência, os Estados Unidos passaram por diversas fases em sua política externa. Assumindo a lógica natural de garantir primeiramente a integridade de seu território nacional, para posteriormente ganhar posições mais relevantes internacionalmente, os Estados Unidos foram, aos poucos, exercendo uma política claramente expansionista. Essa política foi construída em torno dos princípios norteadores da república, como expressão máxima do interesse nacional, o que, por vezes, acabava atenuando a real participação do país no cenário internacional. Percebe-se, dessa forma, “um alto grau de continuidade entre as prioridades e estratégias estabelecidas para a orientação da ação dos Estados Unidos no mundo” (PECEQUILO, 2011, p. 27).

De acordo com McDougall (1959), citado por Pecequilo (2011, p. 128):

[...] os Estados Unidos começaram a promover um salto qualitativo em sua política externa, visando o estabelecimento de estratégias que lhes permitissem modificar o mundo em seu benefício e no das demais nações por meio da promoção da democracia e do liberalismo econômico. [...] o processo de construção da ordem foi uma expressão prática da missão norte-americana de moldar o mundo à sua imagem e semelhança [...].

Os Estados Unidos se beneficiaram a partir da queda de seus adversários e por sua própria ascensão. Como o país sofreu pequenas perdas na Segunda Guerra, pode recuperar sua economia e se expandir. Ademais, como fazia parte da aliança vitoriosa, possuía poder político e diplomático, o que viabilizou estratégias militares e a dominação do mercado de armas nucleares. Com isso, houve uma busca por uma posição hegemônica no sistema internacional, envolvendo indiretamente uma estratégia que utilizou posturas tradicionais da política externa norte-americana (PECEQUILO, 2011).

Durante a Segunda Guerra Mundial e em seu imediato encerramento, os Estados Unidos articularam um conjunto surpreendentemente elaborado de normas e princípios para guiar a construção da ordem internacional. Em sua formulação inicial, estas normas representavam uma visão de ordem política e econômica organizada em torno das ideias do multilateralismo liberal. A socialização desempenhou um papel importante na construção da ordem do pós-guerra. A proliferação das normas liberais multilaterais, tanto através da imposição externa como da reconstrução interna, deu ao sistema um conjunto de valores que eventualmente lhe permitiria funcionar facilmente e de forma consistente com os interesses norte-americanos. Até o final dos anos 1950, os esforços norte-americanos de socialização internacional foram bem-sucedidos (IKENBERRY e KUPCHAN, 1990, apud PECEQUILO, 2011).

Para Pecequilo (2011), a própria evolução da Guerra Fria corresponde ao período de maior transformação da política externa norte-americana. Tal política externa e as relações internacionais passaram a ser interdependentes, levando os Estados Unidos a analisarem os custos e benefícios de seu envolvimento efetivo no sistema, uma vez que sempre desejaram permanecer neutros em relação às questões internacionais. As várias fases pelas quais a Guerra Fria passou corresponderam às diversas presidências pelas quais os Estados Unidos passaram e a isso foram acrescentadas novas prioridades e temas à agenda, modificando, dessa forma, a ação norte-americana em relação ao novo sistema e à nova

condição de poder pós-Segunda Guerra, e levando a sua agenda a evoluir em duas direções: a construção da ordem e a contenção. E isso representou a passagem dos EUA para a fase adulta das suas relações internacionais, caracterizada pela hegemonia e pelo internacionalismo.

A partir da Guerra Fria, segundo Pecequilo (2011), a política externa norte-americana tomou um novo rumo, com enfoque na política de contenção. Até 1989, devido às transformações das suas relações internacionais e da sociedade norte-americana, a política externa dos EUA sofreu alterações, mesmo porque o período da Guerra Fria foi marcado por diferentes escolhas e estratégias.

A política de contenção, característica do período pós-guerra até 1989, estava centrada em três objetivos: conter a União Soviética, conter o comunismo e promover e expandir a democracia e o livre mercado. Durante a Guerra Fria, as duas superpotências da época, Estados Unidos e União Soviética, eram inimigos declarados e não houve nenhum período sequer em que as tensões entre elas tenham desaparecido. A bipolaridade orientou a política das nações e a lógica sempre foi a do confronto, com períodos de maior ou menor disputa e cooperação. Também, a ameaça nuclear foi outra grande característica da época, que ficou conhecida pelo chamado equilíbrio do terror (PECEQUILO, 2011).

Como todo período histórico, a Guerra Fria passou por várias fases: a Confrontação, que marcou os anos entre 1947 e 1962; a Coexistência, entre 1963 e 1969; a *Détente*, de 1969 a 1979; a Confrontação Renovada, de 1979 a 1985; e, por fim, a Retomada do Diálogo, que se estendeu desde 1985 até o encerramento da Guerra Fria em 1989. Essas fases foram marcadas por mudanças dos atores e dos cenários, definindo o desenvolvimento da bipolaridade, da inserção e da política externa norte-americana (PECEQUILO, 2011).

Guimarães (2002) cita o período que se inicia após a queda do Muro de Berlim, que marca o fim da Guerra Fria, como o que modificou de forma significativa os rumos da atuação internacional dos Estados Unidos. A estratégia da *Primazia* seria a ideal para a manutenção da paz no mundo, segundo argumentam os adeptos dessa visão, como: Mastanduno, 1997; Wohlforth, 1999; Zakaria, 2003; Ikenberry, 2002; Rato, 2004; Kupchan 1998; Snyder, 1997; Huntington, 1993; Nye, 2003; Waltz, 1997; Hirsh, 2002; Krauthammer, 1991/1992; Kagan, 2003; Posen e Ross, 2001. Na busca pela primazia internacional prevalece a manutenção da segurança

do Estado, além da garantia de seus interesses, sem utilizar o recurso da guerra convencional como um meio de atingi-los.

Com a queda do Muro de Berlim e, conseqüentemente, da Guerra Fria, os Estados Unidos conseguiram consolidar-se como a única superpotência do sistema internacional. Pode-se observar um período caracterizado pela mudança, no qual a interdependência, a globalização e o reordenamento das posições relativas dos Estados foram desencadeados e aprofundados. Por outro lado, outra característica desse período foi a continuidade, ou seja, as bases política, econômica e de segurança que os EUA criaram após a Segunda Guerra Mundial foram mantidas, preservando, dessa forma, o padrão de relacionamento entre os Estados (PECEQUILO, 2011).

Qualquer que seja a tendência da política externa norte-americana analisada, quando está em jogo a segurança dos EUA — mesmo que só eles sintam essa ameaça — as restrições ao uso da violência desaparecem por completo, e a guerra preventiva é aceita, com ou sem a aprovação da comunidade internacional. Embora a segurança absoluta pareça um objetivo inalcançável, esta parece ser a meta dos dirigentes americanos. São zelosos ao extremo da sua soberania, só aceitando as regras internacionais quando elas forem ditadas por eles enquanto atenderem aos seus interesses nacionais (VIDIGAL, 2007).

Visto a política externa dos Estados Unidos e conhecendo, assim, como ela funciona, pode-se então na próxima seção relacionar essa política com outras regiões, para entender melhor sua influência, principalmente com regiões ainda em desenvolvimento, como no caso da região em questão a ser estudada, a América Latina.

3.2 A política externa norte-americana para América Latina

Segundo Santos (2010), do lado dos EUA, historicamente, sua política externa para a América Latina foi movida por preocupações relacionadas à sua segurança nacional, às suas políticas domésticas e aos interesses de suas grandes empresas, configurando uma história de mudanças periódicas cíclicas, com continuidades e modificações, dependendo de variáveis como o volume de negócios, o grau de adesão das elites e a resistência de vários segmentos sociais latino-americanos, a importância de um determinado país no sistema de segurança

hemisférica, etc. Por essas razões que a diplomacia norte-americana nem sempre tratou as distintas regiões da América Latina de forma homogênea.

Desde o início do século XIX, os Estados Unidos demonstram pretensões hegemônicas em relação ao continente americano. O marco fundador dessa pretensão ocorreu em 1823, quando o 5º presidente dos EUA, James Monroe, fez uma declaração bastante audaciosa, afirmando que seu país interviria militarmente para ajudar qualquer país já independente do continente no caso de uma invasão de alguma nação europeia. A declaração ficou conhecida como doutrina Monroe e foi sintetizada na frase “América para os americanos” (SILVA, 2010b, p. 20).

Apesar de essa doutrina significar aparentemente uma ajuda dos Estados Unidos aos outros países do continente, representava também um perigo, pois, caso o Exército norte-americano chegasse a ocupar outras partes do continente, poderia se tornar uma ameaça à autonomia desses países. A declaração de Monroe demonstrava certa confiança no poder militar de seu país e o próprio fato de os Estados Unidos se auto-atribuírem uma função de “defender” o continente já demonstrava que se consideravam fortes o suficiente para fazê-lo (STEFANI, 2012).

Assim, de acordo com Stefani (2012), quando no final do século, em 1889, os Estados Unidos propuseram a aproximação dos países americanos, sob a ideia de um panamericanismo, a proposta não foi bem vista pela maior parte das nações do continente. Naquele período, os Estados Unidos já eram um país industrializado, ao contrário dos outros países americanos, e já eram uma potência econômica no âmbito continental. Portanto, a livre troca de mercadorias entre as nações americanas tendia a favorecer aquela que era economicamente mais desenvolvida e o panamericanismo priorizava exatamente uma integração comercial, de forma semelhante à proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)⁶.

⁶ Visando a integração comercial do continente, o governo estadunidense propôs a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Esse grande bloco econômico seria integrado por 34 nações; a única exceção seria Cuba, visto que esse país apresenta divergências ideológicas com os Estados Unidos. A ALCA propôs, no ano de 2005, associar os 34 países (35 com Cuba) que compõem as três Américas e seus 925 milhões de consumidores potenciais, numa área de negócios e serviços em comum, formando um mercado avaliado como superior a 11 trilhões de dólares. A possível criação da ALCA é motivo de preocupação tanto para os países em desenvolvimento (a maioria), quanto para os desenvolvidos (Canadá e Estados Unidos). Esse bloco visa estabelecer uma zona de livre comércio no continente americano, onde as tarifas alfandegárias seriam, paulatinamente, eliminadas, proporcionando, assim, a livre circulação de mercadorias, capitais e serviços. Entretanto, a livre circulação de pessoas e trabalhadores entre os países integrantes não seria permitida, pois o idealizador da ALCA (EUA) não pretende intensificar a entrada de latino-americanos em seu território. Nesse sentido, a maioria dos países da América Latina interpreta a

Mas a visão dos Estados Unidos como uma ameaça aos outros países americanos tornou-se muito mais evidente a partir da virada do século XIX para o XX, quando o país norte-americano assumiu oficialmente uma política externa agressiva no continente. Mais do que tomar territórios, os Estados Unidos demonstraram o interesse em expandir seu poder comercial na região. Assim, a partir de 1903, passaram a pressionar o Panamá, que fazia parte da Colômbia, para que se tornasse um país independente. A proposta era que os norte-americanos ajudariam na independência do Panamá, e esse novo país, então, daria aos Estados Unidos o direito de construir e explorar as oportunidades comerciais de um canal que ligasse os oceanos Atlântico e Pacífico, passando pelo território panamenho. Em 1913 o Panamá tornou-se independente da Colômbia e, no mesmo ano, o Canal do Panamá começou a ser construído pelos Estados Unidos, que mantiveram o controle sobre ele até o fim da década de 1990 (STEFANI, 2012).

Nesse período, no final do século XIX e início do século XX, a grande preocupação dos Estados Unidos era manter-se distante da Europa, o que significava preservar-se das influências e interferências européias, diferenciando-se dela e, ao mesmo tempo, garantir as condições para a manutenção, consolidação e aprofundamento de seu modo de vida, baseado no governo republicano, instaurado desde a independência em 1776.

Na visão de Pecequillo (2011, p. 67),

A adoção da república como forma de governo criou uma afinidade natural entre os Estados Unidos e os países latino-americanos, sustentada pelo princípio da democracia e da liberdade – ser republicano era ser americano e tal sistema deveria ser preservado, permitindo-se que seu desenvolvimento.

Posteriormente, os Estados Unidos com a ideia de democracia e livre mercado, era o orientador das políticas nas Américas, convertendo-se em uma série de intervenções diretas, não só políticas como militares. Entre 1898 e 1934, de acordo com Smith (1996), citado por Pecequillo (2011), os Estados Unidos lançaram mais de trinta intervenções militares na América Latina, com o envio de tropas para

criação da ALCA como uma manobra dos Estados Unidos para a expansão de suas empresas transnacionais pelo continente. Porém, há opositores também nos EUA, alegando que o bloco econômico diminuiria o número de empresas no país, visto que muitas delas migrariam para outras nações americanas em busca de mão de obra barata (SCHILLING, 2002).

diversos países. Os motivos de tais intervenções eram variados, sendo principalmente econômicos, mas também políticos, reafirmando a hegemonia norte-americana na região.

Sendo fato notório que os problemas de relevância da política interna dos países latino-americanos interessam de forma direta às autoridades responsáveis pela segurança dos Estados Unidos, as quais estão em condições de interferir decisivamente no encaminhamento da solução de tais problemas, é perfeitamente natural que os latino-americanos indaguem com crescente preocupação: a) o que se entende exatamente por segurança dos Estados Unidos, e b) que grau de compatibilidade existe entre os interesses dessa segurança e os interesses latino-americanos. Os povos latino-americanos, que, no passado, estiveram quase que exclusivamente voltados para eles mesmos, começaram a compreender que o seu futuro será mais e mais influenciado por fatos que ocorrem fora das suas fronteiras e pelo grau de percepção que tenham eles do significado desses fatos. É natural, portanto, que constitua, hoje, preocupação averiguar as tendências evolutivas dos centros de poder mundial, particularmente dos Estados Unidos (FURTADO, 2004).

Com o final da Guerra Fria, a política externa dos EUA, que tem na América Latina uma de suas principais áreas de influência, passou por algumas mudanças significativas. Se antes os esforços eram quase todos direcionados para o fomento de estratégias de contenção ao comunismo, a pauta da política externa estadunidense após 1989 terá no terrorismo e no tráfico de drogas os seus dois novos inimigos a serem combatidos, seja no plano da política de segurança interna como externa. Na América Latina a derrota do comunismo significou a emergência de uma nova problemática situada precisamente na figura do traficante de drogas. Esta mudança, que articula as agendas de segurança pública de segurança nacional dos Estados, pode ser percebida de diferentes maneiras no atual contexto geopolítico da região. As intervenções militares diretas e indiretas dos EUA na Colômbia e em outros países, visam combater, notadamente, as redes do tráfico de entorpecentes. A chamada “guerra às drogas” é o principal argumento e mesmo justificativa para a maioria das ações preventivas dos EUA quanto às suas questões de segurança no plano externo. Mesmo tratando-se de uma política enredada em escala regional, a guerra às drogas possui desdobramentos nas estratégias de combate à violência interna de cada país, em especial nas grandes cidades, vistas

como importantes pontos de apoio logístico local, dentro das redes do tráfico de drogas (GUZZI, 2008).

Entretanto, essas intervenções e o interesse nessa região foram decaindo ao longo dos anos, essencialmente no pós Primeira Guerra mundial. Mesmo enquadrada no conflito bipolar, a América Latina, por sua distância dos principais cenários estratégicos do pós-Guerra, e devido a sua condição geográfica específica, estando sob a liderança incontestável dos EUA, não foi percebida como uma área de risco ou prioritária do interesse norte-americano, que se dedicou a barrar o avanço soviético em outras localidades.

Segundo Shimabukuru (2011), com o fim da Guerra Fria, e na medida em que os países latino-americanos concluíam suas transições para regimes democráticos e economias de mercado, houve entusiasmo de que as relações com os Estados Unidos entrariam em uma nova fase, livre de preocupações geopolíticas e de segurança. Nos anos seguintes, esse entusiasmo foi diminuindo. Na década de 1990, o então presidente norte-americano Bill Clinton foi incapaz de conseguir negociar acordos comerciais com os países latino-americanos. As reformas econômicas nos países da América Latina, taxadas de neoliberais e apoiadas por Washington, não conseguiram gerar o desenvolvimento prometido, criando descontentamento das populações com seus governos, e crises nos regimes democráticos. O crescente desinteresse dos Estados Unidos pela América Latina quando George W. Bush tomou posse no início de 2001 já estava presente, apesar das promessas de campanha de dar maior atenção à região.

Na campanha para a presidência dos Estados Unidos em 2000, George W. Bush declarou que a América Latina teria prioridade em sua política externa. O foco para a região seria em temas econômicos e de comércio (temas de interesse para os países latino-americanos), sendo o principal a ALCA. O continuado conflito na Colômbia permanecia como um problema, sendo o Plano Colômbia o principal meio de comprometimento norte-americano ao combate à produção e tráfico de drogas (SHIMABUKURU, 2011).

Mas, com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos voltaram sua atenção para assuntos de segurança e o foco de sua política externa para o Oriente Médio, praticamente ignorando a América Latina. Esse desinteresse pela região não é característica da administração Bush nem

consequência apenas do novo enfoque na "guerra ao terror"⁷, mas faz parte de um processo de crescente desinteresse norte-americano pela região desde meados da década de 1990 (SHIMABUKURU, 2011).

Ainda assim, de acordo com Silva (2010b), a política externa estadunidense preserva sua tradição ostensiva sobre a América Latina que está, em síntese, na concepção da "América para os americanos" da doutrina Monroe. Nessa perspectiva, na última década, pode-se assinalar o Plano Colômbia, como será visto posteriormente, além disso, o golpe de Estado fracassado na Venezuela; a reativação da IV Frota marítima que percorre as águas do Caribe e do Atlântico; os sobrevôos de aviões estadunidenses sobre o território venezuelano; o golpe de Estado em Honduras com o apoio real estadunidense; a militarização estadunidense do Haiti, como ajuda "humanitária". Essas intervenções podem ser vistas como forma de política externa dos Estados Unidos sobre a América Latina. Os EUA mantêm-se presentes e hostis na região, aliás, como historicamente sempre estiveram. No entanto, é necessário ressaltar que a maioria das intervenções militares e desestabilizações políticas ocorreram articuladas com as frações burguesas locais, seus representantes políticos e militares, e com o apoio de estratos da classe média latino-americana.

Sofrendo o impacto dessas dominações controversas, os países da América Latina, que parecem estar cada vez mais coagidos ao ideal norte-americano de governo justo e ordeiro, tendo sempre como pressuposto uma economia de mercado liberalizada, devam talvez encontrar uma equação que refaça o tripé que apoia a retórica norte-americana de corrupção, instabilidade e ideologias que desembocaria em terrorismo, para pensar na elaboração de projetos nacionais próprios que não os vinculem a opções que são alheias às suas necessidades de desenvolvimento e justiça social (SHIMABUKURU, 2011).

Seguindo essas ideias, diante de tudo que foi exposto até agora, o próximo capítulo abordará diretamente a questão colombiana, dando enfoque ao país e suas características tanto econômicas, quanto sociais. Também será evidenciado o conflito colombiano, os grupos guerrilheiros e o narcotráfico no continente americano.

⁷ Guerra ao Terror ou Guerra ao Terrorismo é uma iniciativa militar desencadeada pelos Estados Unidos a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001. O então Presidente dos Estados Unidos, George W. Bush declarou a "Guerra ao Terror" como parte de uma estratégia global de combate ao terrorismo (PECEQUILO, 2011).

4 COLÔMBIA: O RETRATO DE UM PAÍS

A República da Colômbia é um país situado a noroeste na América do Sul, banhado pelo Mar do Caribe em sua costa norte — entre o Panamá e a Venezuela — e pelo Oceano Pacífico— entre o Panamá e o Equador. Limita-se com a Venezuela, o Panamá, o Equador, o Peru e o Brasil. O país tem uma área de 1.138.910 km², tendo uma população de pouco mais de 40 milhões de habitantes (INESC, 2002).

A Figura 1 mostra o país em questão.

Figura 1 – Mapa político da Colômbia



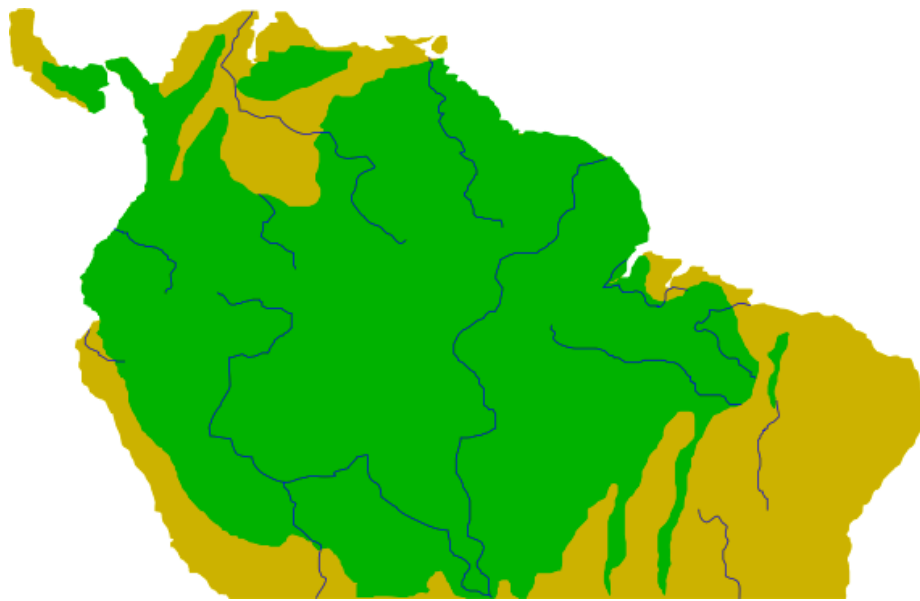
Fonte: Adaptado de Inesc (2002).

A Colômbia é um dos nove países que compartilham a Região Amazônica (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Venezuela e Suriname), que ocupa uma área de 5,5 milhões de km², onde vivem camponeses e populações indígenas. A Região Amazônica, com sua grande floresta, é considerada o mais poderoso e diversificado ecossistema do planeta, repositório de riquezas de grande magnitude tanto em termos de subsolo (recursos minerais) como de genes e espécies vegetais e animais (INESC, 2002).

Além disso, a Região Amazônica é um componente fundamental do equilíbrio climático e ambiental do continente americano e do planeta como um todo. Apesar de sua magnitude e majestade, porém, o ecossistema amazônico é altamente suscetível à ação antrópica, mostrando-se bastante fragilizado pelas práticas predatórias de todo tipo: ocupação desordenada, má conservação do solo, desmatamento, cultivos inadequados, utilização de insumos químicos etc.

A Figura 2 mostra as dimensões da Região Amazônica.

Figura 2 – Mapa da Região Amazônica



Fonte: Inesc (2002).

Embora a Colômbia conte com recursos naturais de elevado valor (petróleo, gás natural, ferro, níquel, ouro), sua economia é modesta. Os dois principais produtos legais de exportação — café e petróleo — enfrentam um futuro incerto. A produção do primeiro encontra-se em declínio e o segundo sofre constantes e agudas oscilações de preços no mercado internacional. O Produto Nacional Bruto (PNB) apresenta a seguinte composição setorial: 19% da riqueza do país é proveniente da agricultura; 26% da indústria; e 55% vem do setor de serviços. A indústria exibe perfil tradicional, concentrando-se nas áreas têxtil, alimentícia, calçadista e de confecções, bebidas etc. (INESC, 2002).

Um dos mais graves obstáculos ao desenvolvimento econômico do país é a falta de segurança pública decorrente dos conflitos internos, que desestimulam os investimentos estrangeiros.

Segundo o Instituto de Estudos Socioeconômicos (2002), a atividade agrícola em parte é dificultada pelo relevo acidentado da região centro-leste do país e prejudicada pela violência dos grupos insurgentes. As terras aráveis somam apenas 4%; as culturas permanentes ocupam 1%; as pastagens permanentes, 39%; as florestas, 48%; e outros cultivos 8%. Grande parte dos cultivos corresponde às lavouras de coca, ópio e maconha, sendo que entre 1998 e 1999 as lavouras de coca cresceram mais de 20%. Na região de Putumayo, limítrofe ao Equador e Peru, situam-se 50% dos 120.000 hectares de lavouras de coca do país. Também na região de Catatumbo, que demarca a fronteira com a Venezuela, há extensas plantações de coca. Estas estão presentes, ainda, no Vale do Rio Magdalena. Finalmente, na região central são cultivadas papoulas de ópio e em diversas áreas são encontradas extensas plantações de maconha.

Assim, a única atividade econômica que cresce continuamente na Colômbia é a produção e exportação de drogas ilegais, em todas as fases da cadeia econômica, desde o cultivo agrícola, o processamento, o beneficiamento, até o transporte, o comércio e a exportação. A Colômbia é o maior cultivador mundial da coca e é o maior processador de seus derivados, especialmente a cocaína. Sua produção atende a 90% do mercado norte-americano de cocaína e à maior parte da demanda dos demais mercados mundiais de drogas, sendo um importante supridor do mercado norte-americano de heroína (INESC, 2002).

Para Hylton (2010), a história da Colômbia foi uma história de contenção obstinada de uma profunda demanda de revolução social. Uma revolução social derrotada, primeiro pela era do capital, ao término do século XIX; abortada depois na Segunda Guerra Mundial e especialmente durante *La Violencia* dos anos de 1950; e por fim, inacabada com o colapso da União Soviética, a crise do socialismo e as regressões revolucionárias na América Central, com breves lampejos reformistas entre um ciclo e outro.

Os dados apresentados estão obviamente ligados a sua história, portanto no caso da Colômbia, para entender a sua história, é preciso primeiramente considerar seu conflito.

4.1 O conflito colombiano

Para compreender o conflito colombiano, é necessário retornar ao momento de sua colonização. Pode-se dizer que a colonização da Colômbia é comum à da América Latina, o que é visto através das lutas pela independência. No entanto, dentro de processos que caracterizam a diferenciação histórica colombiana no século XIX, destaca-se a política de mobilidade, que se expressa em múltiplas reformas de governo e as inúmeras mudanças constitucionais. Consolidar o sistema bipartidário, representado por conservadores e liberais, foi uma consequência dessas reformas, que dominaram as elites com poder exclusivo. Nesse processo histórico, vale destacar a importância da perda da província do Panamá pela Colômbia, após intervenção dos Estados Unidos que causou a secessão do território, a fim de cavar um canal que ligaria o Atlântico e o Pacífico (Canal do Panamá), a partir da vitória do governo Conservador na Guerra dos Mil Dias. Essa pode ser considerada como a primeira intervenção dos Estados Unidos nos assuntos internos da Colômbia (LAGO, 2009).

Esta Guerra dos Mil Dias (1899-1902) foi um importante acontecimento da história da Colômbia, pois foi este confronto, entre liberais e conservadores, que moldou a história posterior do país. Assim, durante quarenta anos se desenvolveu na Colômbia um processo político que certamente construiu o futuro institucional da República, dado o fracasso tanto do Partido Liberal de Jorge E. Gaitán, presidente da Colômbia entre (1944-1948), quanto do Partido Conservador em dar respostas às demandas da sociedade. O primeiro desses grupos sempre esteve ligado à oligarquia rural e o segundo vinculava-se a um projeto econômico urbano-modernizador voltado para o desenvolvimento econômico (INESC, 2002).

Nesse contexto, a democracia oligárquica e bipartidária foi mantida com violência, mas sem os sobressaltos institucionais que em outros países produziram os populismos, as revoluções sociais agrárias ou as ditaduras. Mais ainda, o republicanismo radical popular, que teve um início vigoroso e promissor entre 1849 e 1854, e que colocou a Colômbia na dianteira do reformismo liberal e da mobilização política republicana no continente americano, foi desarticulado primeiro com a regeneração no final do século XIX e novamente em meados do século XX, com *La Violencia* (HYLTON, 2010).

Segundo Hylton (2010), ao longo do século XIX a Colômbia era representativa das inúmeras guerras civis que abalaram o subcontinente americano. No entanto, enquanto na maioria dos países latino americanos no século XX as guerras civis converteram-se em anacronismo e abriram-se para experiências de incorporação social e política, sob a fórmula do populismo, a Colômbia teria que sofrer essa prolongada guerra civil não declarada, chamada *La Violencia*, definida pelo historiador marxista Hobsbawm (2002), citado por Hylton (2010, p. 26), como uma complexa “revolução frustrada”. O país deixou então de ser representativo e tornou-se cada vez mais singular no contexto da política latino-americana.

Foi na década de 1940 que surgiu o caudilho liberal Jorge Eliecer Gaitán, que se consolidou como representante das massas populares, tornando-se importante liderança de esquerda. Já neste período surgiu também a guerrilha colombiana, originada no movimento popularindígena. Com a morte de Gaitán, em 1948, acirraram-se os conflitos no campo, agravados pela guerra que se desencadeou entre o Partido Conservador e o Partido Liberal⁸.

A figura de Gaitán no Partido Liberal, como líder de maior apoio entre as massas, não alcançou seus objetivos, em consequência da nova ordem que foi imposta no mundo pós-guerra para o hemisfério ocidental. Em 9 de abril de 1948, Gaitán foi assassinado por esquadrões do exército do Partido Conservador, produzindo o que é conhecido internacionalmente como o *Bogotazo*⁹. As revoltas populares foram silenciadas com o período de violência. O Estado não poderia lidar com a violência generalizada, uma vez que ele foi ao mesmo tempo vítima e agressor, e causador dos problemas sociais e políticos. O Estado não foi capaz de agir como um mediador entre as partes, pois o mesmo estava incluído na dialética da violência partidária. A partir disso, foi instalada a idéia de um governo forte para normalizar a situação do país. Acordado entre ambas as partes dos partidos e também com algumas forças armadas de poder geral, o governo se instalou em uma ditadura militar do general Rojas Pinilla (LAGO, 2009).

De acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (2002, p. 31):

⁸ Os partidos políticos começaram a formar-se na Colômbia a partir de meados do século XIX. Em 1848 surgiu o primeiro programa do Partido Liberal e um ano mais tarde o do Partido Conservador. Este último passou a predominar no poder desde 1886 (INESC, 2002).

⁹ O *Bogotazo* consistiu em uma série de protestos e desordens que surgiram após o assassinato do líder liberal e candidato a presidente Jorge Eliécer Gaitán, em 9 de abril de 1948, na cidade de Bogotá na Colômbia, durante o governo do Presidente Mariano Ospina Pérez. Os acontecimentos posteriores ao assassinato de Gaitán desencadearam um período na história da Colômbia conhecido como *La Violencia*, que durou até aproximadamente 1958 (LAGO, 2009).

Na mesma época, o partido comunista foi declarado ilegal. Começaram então a ser realizados contatos entre vários setores comunistas e os pequenos núcleos guerrilheiros liberais, derivando desse encontro um caráter ideológico que tornou os dois grupos coesos. Apareceram grupos guerrilheiros nas zonas montanhosas, nas áreas camponesas povoadas, e nas terras orientais. A pretexto de controlar as zonas em conflito estabeleceu-se uma ditadura militar e os conservadores colombianos iniciaram um período de repressão, conhecido como "*La Violencia*" cujo resultado estimado foram cerca de 200.000 mortes entre 1948 e 1958.

O período conhecido como "*La Violencia*" na Colômbia, foi um confronto cruel entre os partidos políticos conservadores e liberais e outras forças políticas de orientação comunista, depois do assassinato de Jorge Eliezer Gaitán. Enquanto o conflito entre as partes apelaram constantemente para o confronto, este período foi caracterizado não só pela sua crueldade, mas também pela sua dramática situação social, econômica e política. Pode-se afirmar também, que a prática da violência na Colômbia é uma constante desde a formação dos principais partidos políticos do país (Liberal e Conservador), uma vez que a luta pelo controle hegemônico do Estado levou facções distintas a travarem diversas batalhas ao longo do século XIX (FERREIRA; LIMA, 2007).

La Violencia foi a única ruptura armada da democracia que ocorreu na Colômbia, diferenciando-a, assim, de outros países latino-americanos que experimentaram distintos golpes de Estado. Isso caracteriza a República e o respeito às instituições democráticas, sustentadas ao longo do tempo e desde o início de sua história, tornando-a o mais estável regime latino. As falhas de gestão na presidência de Rojas Pinilla (1953-1957), abriram espaço para que o exército assumisse o governo, restaurando assim a instituição do país. O que resultou em um pacto assinado entre conservadores e liberais, consolidando a Frente Nacional, e determinando a troca de poder de ambos por dezesseis anos. As elites novamente reafirmaram suas políticas de exclusão e hegemonia, os problemas seguintes afetaram principalmente camponeses, gerando violência regional. Este aspecto foi particularmente acentuado nas classes rurais empobrecidas, onde os habitantes começaram, mesmo que à força, a tentar conseguir uma terra apropriada para o seu sustento (LAGO, 2009).

Segundo Lago (2009, p. 11),

Grupos de ambos os partidos conspiraram com alguns generais em 1953 para dar um golpe militar, liderado pelo ex-coronel Gustavo Rojas Pinilla. Este governou de 1953 a 1957. Estabeleceu programas públicos de educação, construção e industrialização, e começou a promover seus próprios seguidores populares. Ele fechou a imprensa, ofereceu uma anistia para os guerrilheiros e tornou-se de um governo populista. O projeto de reforma constitucional buscava superar o problema da perda de controle político, por causa da violência. [...] enquanto o governo militar teria uma mudança de regime, a força do bipartidarismo colombiano, seria determinada como processo transitório. Assim, a mudança de governo não mudou nas regras do jogo político, mas sim, uma pausa para reorganização¹⁰.

Em 1974 encerrou-se o regime estabelecido com a Frente Nacional, retornando-se ao sistema de eleições livres. Porém, neste período, ocorreu uma grande concentração de renda, aumentando ainda mais a desigualdade social. É quando o contrabando e o narcotráfico começam a consolidar suas ações no país, iniciadas na década de 1960 (INESC, 2002).

A experiência política colombiana foi marcada tanto pela ausência de mudanças políticas bruscas na sociedade, quanto pela persistência da luta armada — elementos que conspiraram para fazer que, ao longo da história da Colômbia como país independente, o espaço político não se constituísse em uma arena propícia à resolução definitiva dos variados conflitos. A frequência e a intensidade das guerras civis sugerem que a violência teria se constituído em uma via relativamente aceita pela sociedade, um meio alternativo pelo qual as disputas políticas se resolveriam. Sobretudo nos últimos 50 anos, prevaleceu na Colômbia um *modus operandi* no qual a violência se tornara um instrumento atrativo, justamente por ser capaz de prover uma forma de escapar a um processo decisório interdependente (ROCHLIN, 2003, apud ALVES, 2005).

Em suma, a Colômbia apresenta uma longa história de conflitos sociais e violência. O século XX, como visto, testemunhou a disputa de dois grandes partidos políticos, o Liberal e o Conservador. Essa luta não ficou restrita às urnas e provocou inúmeros conflitos civis, assassinatos e perseguições políticas. Cerca de 200 mil pessoas foram mortas em decorrência dessa disputa. Na década de 1960, apareceram grupos guerrilheiros de esquerda que tumultuaram ainda mais o cenário político colombiano. Durante a década de 1970, surgiram organizações criminosas que transformaram a produção e a exportação de drogas ilícitas em um negócio altamente lucrativo (FERREIRA; LIMA, 2007).

¹⁰ Tradução livre.

Essas organizações, conhecidas como carteis, tinham nos Estados Unidos seu principal mercado consumidor. Os guerrilheiros, que controlavam algumas áreas de produção de coca, passaram a extorquir dinheiro dos narcotraficantes, em troca de neutralidade e proteção. Posteriormente, os próprios guerrilheiros passaram a integrar o negócio da droga, assumindo tarefas na sua produção e transporte. A sinergia resultante dessa associação entre os grupos guerrilheiros e narcotraficantes teve como resultado o incremento da guerrilha, que passou a ameaçar seriamente o Estado colombiano. Para por fim ao conflito interno, o governo colombiano idealizou o Plano Colômbia. Para sua implementação, seriam necessárias verbas vultosas, além das possibilidades colombianas. Os EUA responderam positivamente à necessidade colombiana, fazendo-se partícipes do plano (ALVES, 2005).

A partir do que já foi citado, se desenvolverá uma subseção que contextualiza o papel dos grupos guerrilheiros no conflito colombiano, para que se entenda melhor como se deu essa situação, pois esses grupos tiveram total importância nos acontecimentos do conflito.

4.1.1 Os grupos guerrilheiros e os demais atores do conflito

Nos dias atuais é comum se observar nos meios de comunicação os acirrados acontecimentos em território colombiano envolvendo grupos insurgentes, paramilitares e as forças regulares do Estado. Estes embates levaram o país a uma divisão entre duas grandes áreas, dominadas pelos grupos: Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército Popular (FARC-EP), sendo uma guerrilha, e Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), sendo um grupo paramilitar. Na luta por restabelecer o seu domínio territorial se encontram as Forças Armadas da Colômbia (FAC), o seu exército, que durante as últimas décadas perderam o monopólio da força e poder no cenário interno (CEARÁ, 2008).

A figura a seguir (Figura 3), mostra as zonas de confronto das FARC e FAC na Colômbia.

Figura 3 – Zona de confronto na Colômbia



Fonte: CMI Brasil (2007).

Contextualizando os movimentos insurgentes referentes às FARC-EP, a guerrilha colombiana tem suas raízes na guerra civil que dilacerou o país a partir do final dos anos 1940 e que foi provocada por um choque entre as facções dos partidos conservador e liberal. O conflito entre os dois partidos se expandiu e atingiu o campo, desencadeando uma onda de violência sem precedentes. Patrocinados por políticos dos grandes centros urbanos, os líderes rurais, juntamente com os seus bandos, passaram a usar a identificação partidária como pretexto e justificativa para as ambições pessoais. As FARC-EP são consideradas o principal grupo insurgente entre os que mantêm ativo o conflito armado interno da Colômbia (CEARÁ, 2008).

Conforme Amim (2004), citado por Guevara (2010), as FARC-EP se constituíram enfatizando a necessidade de se ceder mais atenção aos setores postos à margem da sociedade, tais como os camponeses, indígenas e operários, uma vez que estes não possuíam os meios de reivindicarem seus direitos. Nota-se também que as causas defendidas por seus membros – como Manuel Véles, um de seus fundadores – partem de pressupostos e princípios de viés marxista, devido ao fato de estes estarem sob a influência das ideologias socialistas presentes também

nos embates dentro dos Estados durante a Guerra Fria e, conseqüentemente, se oporem às práticas da vertente neoliberal existentes em seu país em tal época.

Ao longo do século XX, as FARC-EP tornaram-se um dos grupos armados mais significativos da contemporaneidade devido tanto ao seu tempo de atividade (sua fundação oficial data de 1964) como pelas discussões e situações que surgiram em torno da violência, do narcotráfico, da presença norte-americana e dos demais grupos guerrilheiros no país. Nesse sentido, as informações veiculadas desempenham um papel importante tanto no âmbito da compreensão do processo de uma maneira mais ampla quanto à produção de imaginários sociais, releituras de fatos e informações com o objetivo de deturpar o modo como o inimigo declarado é visto (LOPES, 2009).

Sirinelli (1988), citado por Lopes (2009), chama a atenção à necessidade de uma abordagem sociocultural, que permita levar em conta, na análise política, o passado e a marca da memória em um grupo ou sociedade. Segundo o autor, pertencer a um mesmo grupo é partilhar um mesmo conjunto de ideias, aceitando uma visão coletiva de mesmo passado e as mesmas esperanças que constroem uma única noção de futuro. Sirinelli argumenta que cada grupo social tem uma ideia formada de seu passado, e esta muitas vezes não reproduz fielmente os fatos ocorridos nesse passado, pois essa nova leitura é de certo modo distorcida, alterada de acordo com o que se passa no presente, assim como a concepção de um futuro ideal a ser conquistado por esse grupo.

Segundo Serinelli,

A visão que um grupo tem do seu passado é essencial, pois é através dessa leitura (que a princípio já pode ser considerada parcial, modificada ou manipulada para melhor adequar-se ao discurso presente e seus objetivos) que a comunidade vive seu presente e molda a representação do seu futuro, suas pretensões e esperanças. Nesse contexto, as representações coletivas e os imaginários sociais misturam-se, tornando-se essenciais para a análise e compreensão dos motivos pelos quais regimes ou determinadas ações são legitimados ou não pela sociedade ou determinado grupo, desde que tal análise seja devidamente reinserida no contexto histórico em questão. Ao identificar o discurso de um grupo como as FARC-EP, ficam mais evidentes as decisões tomadas internamente, assim como suas reações (de aceitação ou repúdio) a outras idéias e fatos, pois é através desses elementos que o grupo define sua identidade, sua história e seus próximos passos (SERINELLI, 1988, apud LOPES, 2009, p. 34)

Devido à força e à visibilidade obtidas, tornou-se corriqueiro na Colômbia o fato de dar crédito à guerrilha FARC-EP a qualquer atentado, massacre ou conflito

armado que ocorra no país (principalmente a partir das décadas de 1980 e 1990), desconsiderando a existência de dezenas de outras guerrilhas ou grupos armados que também atuam no cenário colombiano, com reivindicações, características e ideias distintas (e muitas vezes contrárias) às das FARC-EP, deixando para segundo plano a atuação paramilitar, por exemplo, das AUC, conhecidas pela extrema violência aplicada a simpatizantes das guerrilhas de esquerda, como as FARC-EP, e contra civis. Juntamente com as FARC-EP, outras guerrilhas também atuam no país, entre eles, destaca-se a trajetória do Exército de Libertação Nacional (ELN), que na década de 1990 conquistou espaço e poder no cenário em questão (LOPES, 2009).

Segundo o Instituto de Estudos Socioeconômicos (2002), a violência começou a crescer com o enfrentamento entre guerrilhas de orientação marxista-leninista e as Forças Armadas da Colômbia. Foi oferecida anistia geral às guerrilhas, mas o efeito foi pouco significativo. Por conseguinte, os norte-americanos implementaram o Plano LASO (*Latin America Security Operation*), que consistia na criação de Repúblicas Independentes pelos assessores americanos e pelo exército colombiano, para tentar dividir os vários setores guerrilheiros. O resultado final desta investida foi a reação camponesa que culminou com o aparecimento formal das FARC-EP, que constituem hoje a maior parcela das forças de esquerda no país, e do ELN, patrocinado por Fidel Castro após o bloqueio econômico imposto a Cuba pelos EUA em 1962.

As FARC-EP, com seus cerca de 15.000 integrantes, controlam aproximadamente 40% do território da Colômbia, junto com o ELN, que conta com cerca de 6.000 integrantes. Com isso, a guerrilha acabou tendo que ser reconhecida como um ator dotado de poder, um interlocutor a ser ouvido e a participar ativamente das negociações políticas do país, tornando-se capaz de impor a discussão da questão agrária, da reforma institucional, da garantia do pluralismo político, do controle da corrupção e da subordinação do poder militar ao poder civil. Entre 1982 e 1990 foram iniciadas as negociações do governo com os grupos guerrilheiros, tendo como resultado a desmobilização do Movimento 19 de Abril¹¹

¹¹ O M-19 foi uma organização de guerrilha urbana, surgida nos anos de 1970, formada por jovens de classe média desiludidos com a esquerda tradicional. O M-19 transformou-se no principal alvo da ira do Exército Colombiano quando obteve sucesso numa das ações mais ousadas e humilhantes, para os militares, da história da guerrilha urbana da América Latina: o roubo de 7 mil armas do principal quartel de Bogotá sem disparar um único tiro. Por meio de um túnel de 80 metros, construído a partir de uma casa em frente ao quartel, o M-19 esvaziou o depósito de armas em dezembro de 1978. No local, foram deixadas pichações de protesto (INESC, 2002).

(M-19). Porém, diante da persistência de outras facções guerrilheiras, o governo de Julio C. T. Ayala (1978-1982), autorizou a formação de grupos paramilitares, treinados nos EUA e financiados pelos latifundiários, visando a combater a guerrilha. Esses grupos paramilitares de direita surgiram depois da intervenção dos Estados Unidos para desmantelar as rotas de tráfico no Peru e na Bolívia. Estes traficantes migraram para a Colômbia e aliaram-se aos guerrilheiros em troca de proteção (INESC, 2002).

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o papel das Forças Armadas na América Latina tem sido definido (e até mesmo imposto) pelo *hegemon* ocidental e seu bloco militar aliado, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Assim, durante a Guerra Fria, os países latino-americanos deveriam lutar contra o comunismo dentro de suas fronteiras, enquanto os Estados Unidos defenderiam o hemisfério ocidental contra possíveis agressões externas do bloco soviético. Os militares da América Latina não apenas absorveram essa tarefa como também desenvolveram uma doutrina anti-comunista – Doutrina da Segurança Nacional – que veio a se tornar a base ideológica dos regimes militares que se multiplicaram na região ao longo de três décadas, a partir dos anos de 1960 (SANTOS, 2004).

Devido ao crescimento desenfreado da guerrilha esquerdista, os traficantes nativos iniciaram a formação de grupos de autodefesa que imitavam o modelo estabelecido pelas FARC-EP, incluindo a aliança grupal: a oligarquia juntar-se-ia aos comerciantes locais de coca e negociaria financiamento político com os lucros, e permitiria a expansão do cultivo do produto em suas terras. Esses grupos — como as AUC— têm expulsado camponeses de suas terras, que são facilmente ocupadas pelos fazendeiros narcotraficantes (INESC, 2002).

Também na década de 1990 foi implantado no país o chamado Plano Colômbia, que teria como objetivo combater o narcotráfico através de ajuda militar e econômica dos Estados Unidos. Para as FARC-EP essa intervenção passou a ser vista como uma ameaça, pois acreditavam que o governo colombiano estava se aliando aos americanos para tentar acabar de vez com a guerrilha (SANTANA, 2009).

Hoje, após mais de 50 anos de campanha contra o governo colombiano, a guerrilha tem efetivos militares mais numerosos, armamentos mais abundantes e treinamento mais avançado que as forças governamentais encarregadas da segurança. Apesar disto, e a despeito do seu controle sobre quase metade do país,

a guerrilha ainda não possui força militar nem apoio popular para derrubar o governo. Este, por seu lado, não pode ignorar a guerrilha, e trata de negociar com seus líderes, ao mesmo tempo que estabelece alianças reacionárias destinadas a fortalecer-se diante desses opositores (SANTANA, 2009).

Por fim, pode ser considerado como o fator comum que atravessa a história da Colômbia o elevado nível de conflito que é evidente na sociedade como um todo. Isto é expressado pela violência sistêmica, assassinatos políticos e altos níveis de corrupção. É paradoxal a coexistência de um governo sólido de regime institucional democrático, com altos índices de violência. O processo de violência na Colômbia não é algo que surgiu repentinamente. É o resultado de uma série de questões que há tempos permeiam o cotidiano desta nação.

Isso tudo leva a anseios libertários em contraponto à presença de cartéis de drogas e à intervenção norte-americana, que conformam uma situação peculiar, dificilmente inteligível no exterior. E por isso, a Colômbia é por vezes vítima de estereótipos simplistas que obscurecem o significado das tensões e dos endêmicos conflitos armados que assolam a região (HYLTON, 2010).

Para entender melhor o motivo das tensões entre as guerrilhas e o governo, que são o ponto principal do conflito colombiano, é preciso conhecer, também, o causador fundamental dessa questão. Baseando-se nisso, a seção seguinte enfocará na questão do narcotráfico no continente americano.

4.2 O narcotráfico no continente americano: o caso colombiano

Os Estados Unidos ainda são o principal país a consumir substâncias ilícitas no continente americano. Nesse contexto, foram introduzidos planos de combate para acabar ou tentar diminuir essa realidade, assim, nesse sentido, a compreensão de como acontece o tráfico de drogas no continente americano se faz necessária. Para conseguir uma noção mais específica sobre de que forma um plano de combate a entorpecentes — como é, originalmente, o Plano Colômbia — caminhou para uma intervenção militar e uma verdadeira cruzada contra o narco-terrorismo, é preciso compreender a força que o narcotráfico conseguiu na segunda metade do século XX. Para tanto, é necessário entender de que forma elementos presentes na cultura indígena (como a coca) há muitos séculos se transformaram no principal combustível para o enriquecimento do crime organizado, gerando enormes fortunas

mundiais, além de instabilidades políticas e econômicas nos países produtores (LOPES, 2009).

O grau de complexidade que o caráter do fenômeno das drogas apresenta, obriga conseqüentemente que as ações pensadas no combate a elas venham a assumir também um caráter crescentemente supralocal. Não é à toa que desde o começo do século XX já se tenha começado a pensar políticas comuns de controle entre os Estados-nação, expressas nos tratados internacionais sobre a proibição de produção, comercialização e consumo de drogas. Para se ter uma ideia, no período entre 1912 e 1972, foram contabilizados doze tratados multilaterais de fiscalização de drogas em todo mundo. Nos últimos vinte anos, tal tendência não só se intensificou, como também tomou a América Latina como palco privilegiado das ações e pressões dos EUA no contexto da guerra as drogas. Uma vez que as grandes cidades do continente se constituem atualmente em pontos de apoio logístico fundamentais nas redes do tráfico, em especial quanto à distribuição e consumo de entorpecentes, a geopolítica das drogas, operada na escala regional, ganha contornos cada vez mais claros no desenvolvimento de uma geopolítica urbana local, operada nos principais centros urbanos latino-americanos (GUZZI, 2008).

Para Arbex Jr. (2005), citado por Lopes (2009), quando se utiliza o termo droga de uma forma pejorativa, associando-o somente a substâncias ilícitas como a cocaína, a maconha e o ópio, acaba-se provocando distorções no imaginário popular, que acredita que substâncias como o álcool e o tabaco (utilizados por grande parcela da população) produzem efeitos muito menos nocivos do que as substâncias psicotrópicas consideradas ilícitas. O autor conclui o raciocínio afirmando que a mídia norte-americana acaba por causar uma sensação de insegurança, justificando assim as ações de envio de tropas para a região amazônica, a fim de combater esse mal.

Entre as drogas produzidas e contrabandeadas na América Latina no final do século XX, a cocaína é, sem dúvida, a mais lucrativa, principal responsável pelo fortalecimento e enriquecimento dos carteis colombianos. A cocaína teria sido produzida pela primeira vez em laboratório em 1859 pelo químico farmacêutico Albert Niemann, na Alemanha (Universidade de Gottingen), com sua fórmula sendo estabelecida por um outro químico, Wilhelm Lossen, em 1862. O novo produto passou a ser utilizado nos mais nobres salões pela classe média alta e pela

burguesia europeia, incluindo médicos, cientistas e intelectuais, sem restrição moral. Obviamente, os estudos ainda não indicavam os efeitos nocivos da substância no corpo humano, além do fato de que sua ingestão oral provoca efeitos reduzidos (LOPES, 2009).

Atualmente segundo o relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), *World Drug Report 2013* desenvolvido pelo *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), baseado em dados levantados 2009 e 2011, cerca de 26 milhões de pessoas (0,6% da população mundial entre 15 e 64 anos) consomem cocaína no mundo todo¹². Esse mesmo documento afirma que embora o número de consumidores tenha diminuído nos Estados Unidos, outros países como Brasil, Argentina e Uruguai apresentam um sutil crescimento no número de usuários, além de uma expansão dos mercados no continente africano. A ONU ainda alerta para esse número cada vez maior de usuários de drogas ilícitas (UNODC, 2013).

De acordo com Lopes (2009), a cocaína teria chegado aos Estados Unidos em uma época de grande ebulição da economia, causada pelos avanços impulsionados pela indústria, com a formação de metrópoles e o crescimento do número de cassinos e bares. Tais mudanças (assim como ideais vindos da Rússia pós-revolução), além da entrada de novos costumes e imigrantes no país (como chineses na Califórnia, que consumiam o ópio), provocaram uma grande reação puritana e a cocaína foi proibida, juntamente com o consumo de bebidas alcoólicas, em 1919, assim como qualquer outra situação que fosse contra os setores mais tradicionais da sociedade norte-americana, atingindo inclusive a indústria cinematográfica.

Mas mudanças econômicas e políticas ocorridas com o processo de globalização acabaram por facilitar o comércio ilícito. Algumas das organizações criminosas que mais movimentaram dinheiro de procedência ilícita no mundo foram, sem dúvida, os cartéis colombianos e o seu comércio de cocaína. A partir disso Lopes (2009, p. 11), indica que:

Os cartéis rivais de Cali e Medellín¹³ aproveitaram-se da rota de tráfico de maconha usada nos anos 1960 (que tinha como origem os

¹² A América do Norte suporta 45% desses usuários, cerca de 7,1 milhões de pessoas, seguida pela Europa Centro-Occidental com 24% (3,9 milhões) e América do Sul, Central e Caribe com aproximadamente 3,1 milhões de pessoas, 19% do total (LOPES, 2009).

¹³ São duas importantes cidades da Colômbia. Cali é a capital e a maior cidade da província do Vale do Cauca, na Colômbia, situada entre a cordilheira ocidental e a cordilheira central dos Andes, nas

Estados Unidos) para implantar o tráfico de cocaína. Dessa maneira, quando os laboratórios para o refino das folhas de coca (cultivadas há centenas de anos pelos grupos indígenas) passaram a produzir a cocaína em larga escala, esses cartéis já tinham uma rota definida e, de certa forma, segura para colocar o produto no mercado internacional (principalmente o norte-americano). Quando ganharam força e fama internacional na década de 1980, os cartéis de Cali e Medellín juntos, produziam 80% da cocaína consumida nos Estados Unidos, faturavam, anualmente, US\$200 bilhões e constituíam – de longe – o setor produtivo mais importante da economia colombiana. Baseado em dados de 2004 do *Institute of International Economics*, a lavagem de dinheiro sujo é responsável pela movimentação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) global.

Segundo Valência (2005) a política norte-americana colocava a questão do consumo de drogas no país não como um problema de demanda interna, mas sim da oferta externa traduzindo-se em políticas de erradicação dos cultivos através da militarização nos países produtores. Além disso, na década de 1980, a partir do momento em que grandes corporações norte-americanas na Colômbia – a saber, petrolíferas como, por exemplo, a *Occidental Petroleum Corporation* (OXY) e a Texaco – vinham sendo alvo dos ataques de guerrilheiros através de sequestros e explosão de postos de extração, essas empresas passaram a necessitar efetivamente de intervenção militar estadunidense.

Verifica-se aí que os interesses puros do Estado não atuam sozinhos. As necessidades das empresas se mesclam com o interesse do Estado em garantir a segurança de quem é fundamental para a economia. Outros atores além do Estado entram em cena, como é o caso do interesse das multinacionais (SILVA, 2010b).

Durante as empreitadas contra as drogas na década de 1980, portanto, Washington demonstrou preferência por estratégias de redução de oferta, as quais consistem no combate direto às fontes produtoras das drogas consumidas no país, na interdição do tráfico, aplicação de lei e programas de erradicação; em detrimento das políticas de redução de demanda, que englobam os programas de prevenção, educação, tratamento, reabilitação e repressão com vistas a conter o consumo interno dos ilícitos (GUZZI, 2008).

De acordo com o Inesc (2002), o narcotráfico chegou à Colômbia através da sua rede internacional, encontrando condições ideais: um campesinato miserável, autoridades corruptas, uma classe política ávida por recursos e protegida pela

margens do rio Cauca. É a terceira cidade mais populosa da Colômbia com 2.370.000 de habitantes em 2012. Medellín é a capital e a maior cidade da província de Antioquia, localizada no noroeste do país. Situada a 1.520 m de altitude, a cidade contava com cerca de 2.743.049 habitantes em 2012, o que faz dela a segunda cidade mais populosa da Colômbia, atrás somente da capital, Bogotá.

impunidade e uma classe empresarial imediatista e predatória. Assim, os narcotraficantes foram amparados pela própria oligarquia tradicional colombiana — já que sua atividade era uma das principais financiadoras das campanhas políticas e dos grupos paramilitares que começaram a formar-se — permitindo que, apesar de toda a fragilidade social e política interna, fossem mantidos os seus ganhos e houvesse uma certa estabilidade econômica no país.

A preocupação norte-americana de agir na origem do comércio de drogas, sem deixar transparecer uma interferência direta na autonomia colombiana, ficou marcada pela presença das denominadas assessorias militares e do aporte de recursos para a dotação de meios contra as FARC-EP e narcotraficantes; pela polêmica intenção de empregar a aspersão de produtos químicos e fungos geneticamente desenvolvidos para eliminar as plantações; e pelo incentivo ao plantio de culturas alternativas para os agricultores que antes se dedicavam às drogas (GUZZI, 2008).

No caso colombiano, a ascensão do narcotráfico acabou por aumentar a fragilidade do governo em manter o controle sobre o seu território. Com o advento de um volume maior de dinheiro ilícito entrando no país e o conflito armado se especializando, as dificuldades em manter o controle e a presença do Estado nas áreas de conflito tornaram-se mais fortes e complexas:

A perda de autonomia da Colômbia na política relativa ao narcotráfico tem custos elevados ao nível social, político e ambiental. Isto porque a erradicação forçada dos cultivos (através de fumigações químicas) e a crescente militarização das operações anti-narcóticos tornam-se um obstáculo claro ao processo de paz (LOPES, 2009, p. 13).

Algumas correntes defendem que a associação dos grupos insurgentes ao tráfico de drogas serviria para ocultar o fato de que os traficantes teriam ligações com alguns políticos e grandes empresários. Conforme afirma Lee III (1992), citado por Lopes (2009, p. 28), “a tese narco-guerrilheira é engenhosa, ocultando uma realidade mais fundamental: a crescente penetração de traficantes de cocaína na América do Sul e nas instituições políticas e econômicas já estabelecidas”¹⁴. Os dois principais grupos insurgentes do país (FARC-EP e ELN) já publicaram inclusive documentos posicionando-se contrários ao tráfico de drogas, que traria mais problemas sociais à população que os grupos dizem defender. Deve-se notar

¹⁴ Tradução livre.

também que ambos os grupos são atacados por exércitos particulares financiados por traficantes que tentam manter as guerrilhas longe das suas terras, além de buscar legitimidade frente ao governo (LOPES, 2009).

Nesse sentido, percebe-se que embora os grupos insurgentes colombianos, as autodefesas (ou grupos paramilitares) e os narcotraficantes sejam considerados inimigos declarados, é inegável que sua ação conjunta resulta em uma maior debilidade política e econômica do Estado colombiano, principalmente no interior do país, não sendo interessante, portanto, para nenhuma das forças atuantes (inclusive aos Estados Unidos) a total desarticulação de algum rival, visto os esforços cada vez maiores do exército colombiano na tentativa de sobrepor-se a essas forças (LOPES, 2009).

Segundo Lago (2009, p. 15),

Sem dúvida, deve-se notar o papel do passado e do presente do narcotráfico na história colombiana, através de variáveis institucionais, sociais, econômicas, políticas e culturais. Na sua qualidade de produtor, processador e distribuidor de entorpecentes, principalmente cocaína, a Colômbia, comporta-se como um grande jogador, com modelos financeiros enormes, que se movem através do mercado negro em todo o mundo, por este flagelo [...] O curso da história demonstra que a eliminação física de drogas dos senhores do narcotráfico, não significa a derrota do negócio. A droga universal carrega a inevitável existência da "diplomacia paralela" ilegal, que muitas vezes ofuscam os esforços da comunidade internacional contra o tráfico de drogas. O volume de negócios da droga contaminou os recessos mais profundos das instituições do país, incluindo a corrupção de membros do governo, da oposição e outros. Outra consequência é a generalização das forças paramilitares, sob o comando dos grandes chefes dos cartéis, que dominam vastas áreas de terra, aumentando ainda mais os níveis de violência no país¹⁵.

Em suma, conforme Santana (1999), a universalidade da questão das drogas que pode-se observar atualmente no cenário internacional se apresenta como um fenômeno de magnitude quase comparável ao das ideologias em luta antes da queda do Muro de Berlim. Isto quer dizer que o narcotráfico provoca conflitos nas relações políticas internacionais, mas também no tecido social e cotidiano. Em outros níveis, o fenômeno figura âmbitos e incide de maneira direta em vários segmentos da sociedade. Invade a diplomacia, a política interna e externa, a economia de subsistência, o debate acadêmico e a atividade policial. Põe em questão o alcance da soberania nacional e os limites dos direitos e liberdades

¹⁵ Tradução livre.

individuais. Cada uma das fases do processo, que vai desde a produção de drogas ilícitas até o seu consumo e a lavagem de dinheiro, abre uma multiplicidade de problemas de controle e regulação, todos sujeitos a divergências de opinião.

Enfim, o dinheiro do tráfico é capaz de corromper Estados inteiros, influenciando diretamente na sua política e economia, garantindo aos responsáveis somas cada vez maiores de dinheiro através de um negócio altamente rentável, principalmente quando o Estado não possui condições para combater essa prática e as atividades ilícitas correspondem às maiores movimentações financeiras do país. Mesmo as medidas adotadas para um maior controle sobre a circulação de mercadorias entre os países acabam por incentivar as práticas ilícitas, seja com subornos e influência política nos órgãos reguladores, seja com estímulo financeiro aos que participam da rede de transporte e comércio.

Diante de tudo que já foi desenvolvido, pode-se perceber que, o Plano Colômbia, não surgiu simplesmente como política de combate ao tráfico de drogas, mas sim, possui toda uma história de conflitos sociais, que foram marcados principalmente pela violência. Considerando os argumentos descritos, pode-se apontar que para uma melhor compreensão histórica de um país como a Colômbia, é preciso entender também a sua relação com os Estados Unidos e a influência desse país sobre a Colômbia. Portanto, o próximo capítulo analisará o Plano Colômbia e as consequências da sua implementação para os países envolvidos, assim como as relações norte-americanas com a Colômbia e a forma de como os EUA se utilizam do Plano para a garantia de sua hegemonia na região.

5 O PLANO COLÔMBIA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NORTE-AMERICANA: ESTRATÉGIA PARA PAZ ATRAVÉS DA GUERRA?

Uma vez conhecidos os padrões políticos adotados pelos Estados Unidos e pela Colômbia antes, durante e após a Guerra Fria, apresentar-se-á o Plano Colômbia e suas implicações para os países envolvidos, tendo como ponto determinante a intenção dos Estados Unidos no desenvolvimento do Plano.

Os EUA sempre demonstraram certo interesse na América Latina, e com a criação do Plano, seus laços com a Colômbia só aumentaram durante as duas últimas décadas. Na verdade, os Estados Unidos sempre tiveram certa influência na região, exercendo sempre sua hegemonia sobre os países latino-americanos. Porém, as relações entre Estados Unidos e América Latina sempre estiveram mais próximas do conflito do que do diálogo, o que acarretou em uma separação considerável entre América anglo-saxônica e América Latina.

Vistos como vizinhos inferiores, incapazes de fazer seus próprios negócios, sem habilidades para instalar a democracia em cada país e se desenvolver, os latino-americanos foram desqualificados, ao mesmo tempo em que os norte-americanos firmaram-se superiores a todos os outros povos que viviam abaixo dos Estados Unidos. Enquanto as sociedades latino-americanas eram vistas como primitivas e desordenadas, os norte-americanos se posicionavam como a civilização avançada do hemisfério ocidental. Daí, a ideia de que a concepção negativa sobre a América Latina, enraizada na sociedade norte americana, motivou, em muitos momentos, a atuação agressiva dos EUA em direção à região.

Dessa forma, analisar-se-á o Plano Colômbia e as intenções dos Estados Unidos para com esse Plano, a partir das considerações sobre as relações dos EUA com a Colômbia, relacionando-a com a análise de política externa.

5.1 As relações norte-americanas com a Colômbia

Quando se analisa a história da política exterior colombiana, logo fica evidente que, em grande parte do tempo, ela esteve permeada por uma forte influência dos EUA. Seja por pragmatismo, convicção ou conveniência das elites políticas e econômicas do país, ou por sugestões, intervenções ou imposições dos EUA, o fato é que, desde a perda do Panamá, no início do século XX, a Colômbia

tem uma relação muito próxima aos norte-americanos. Um capítulo fundamental dessa história está sintetizado na formulação da doutrina *Respice Polum*, que teve início no governo de Marco Fidel Suarez (1918-1922) e predominou na diplomacia colombiana ao longo do século XX. Segundo essa doutrina, o país deveria adotar um alinhamento incondicional às diretrizes dos EUA em matéria de política externa, podendo a Colômbia, assim, tirar grande proveito dessa associação (SANTOS, 2010).

Distanciando-se de uma visão estática das relações internacionais, é fundamental reconhecer que o predomínio da doutrina *Respice Polum* não significou que tudo nas relações externas colombianas tenha sido apenas associação aos EUA. Pode-se dizer que, dependendo das condições, conjunturas, objetivos e orientações, alguns governos colombianos estabeleceram diretrizes de política externa de distanciamento e de relativa autonomia em relação aos EUA (SANTOS, 2010).

Porém, o Estado colombiano tem sua política externa muito ligada aos EUA; nesse sentido, Cardona (2011, p. 27) afirma que:

Suas relações com os Estados Unidos foram o mais importante. Algumas noções institucionais, uma parte substancial do modelo econômico e parte do jogo político, têm sido associadas com políticas relacionadas ao país norte-americano. Nesse caso, no período de maior estimativa bipartidária e consensos positivos nos EUA ao governo colombiano, de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), a Colômbia tornou-se uma espécie de *show case* da aliança para o progresso. Vários governos colombianos colocaram os Estados Unidos no meio de suas aspirações e preocupações: o de Marco Fidel Suárez (1918-1921), Enrique Olaya Herrera (1930-1934), Eduardo Santos (1938-1942), Alberto Lleras Camargo, Julio Cesar Turbay (1978-1982), Andrés Pastrana (1998-2002) e Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010). Nas administrações do presidente Uribe se chegou, inclusive, a assimilar sem restrições o discurso antiterrorista do presidente George W. Bush (2001-2005, 2005-2009). Outros líderes da Colômbia optaram, nos seus mandatos, por posições de equilíbrio: Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), Misael Pastrana (1970-1974), Belisario Betancur (1982-1986), Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria (1990-1994) e agora Juan Manuel Santos (2010). Para outros, a relação com os Estados Unidos não estava distante, mesmo que tensa: Alfonso López (1934-1938; 1942-1945), Alfonso López Michelsen (1974-1978), até mesmo Belisario Betancur e Ernesto Samper (1994-1998)¹⁶.

¹⁶ Tradução livre.

Dessa forma, retomando argumentos da análise de política externa, pode-se identificar que a política externa pode ser entendida como uma forma de aproximação entre os países que são interdependentes nas suas diversas relações políticas e sociais. Não somente trata dos interesses do Estado em relação à comunidade internacional, também utiliza-se de estratégias diplomáticas em seu favor, como atividade desenvolvida pelo Estado em relação a outros Estados e entidades, com importância no cenário internacional, considerando por em prática propósitos que lhe são próprios.

Além disto, uma análise sobre a história da Colômbia constata que a segunda metade do século XX foi marcada por fortes instabilidades, oriundas principalmente da falta de uma economia estabilizada e um poder político centralizado, passando o país a estar suscetível a influências externas, tais como a proximidade da nação norte-americana e sua influência em assuntos de ordem interna. Destaca-se nesse contexto como se constituía o sistema internacional, marcado pelo ambiente da Guerra Fria e regido por um delicado equilíbrio de poder no qual estava em disputa a influência sobre as diversas regiões do planeta, sob a égide das duas principais potências mundiais – EUA e URSS (GUEVARA, 2010).

De acordo com Villa e Ostos (2005), no governo de Uribe na Colômbia, a população, cansada de tantos anos de conflito, mostra sua disposição em ignorar os imensos custos políticos que surgem como consequência dos excessos da aplicação de políticas repressivas de segurança interna que tendem a violar os direitos humanos de parte da população civil estabelecida nas zonas de conflitos entre exército e guerrilha. Num verdadeiro *trade-off*¹⁷ entre segurança e paz, Uribe buscou uma estreita aliança com os EUA. Como sustenta Restrepo (2004), citado por Villa e Ostos (2005), Uribe colocava toda a política exterior a serviço da segurança. Deve-se reconhecer que se trata de, pelo menos, uma política com suficiente legitimidade – relativamente falando, considerando-se os governos anteriores – e que obteve respaldo em uma sociedade colombiana cansada de um extenuante conflito civil.

Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 significaram uma mudança de ênfase no relacionamento da política externa dos EUA com a Colômbia e a região

¹⁷ *Trade-off* é uma expressão que define uma situação em que há conflito de escolha. Ocorre quando se abre mão de algum bem ou serviço distinto para se obter outro bem ou serviço distinto (VILLA; OSTOS, 2005).

andina. No entanto, não se deve esquecer que, em meados da década de 1990, tanto o governo norte-americano quanto o colombiano já vinham insistindo na existência de estreitos vínculos entre a guerrilha colombiana e os narcotraficantes. Nas palavras do presidente Ernesto Samper, a guerrilha colombiana tinha se “narcotizado”, isto é, parte do financiamento da guerrilha das FARC-EP e ELN tinham como principal fonte de financiamento o pagamento por proteção a plantios, laboratórios e carregamentos dos narcotraficantes. Essa estranha aliança entre guerrilha e narcotraficantes foi incorporada ao vocabulário político dos *policy-makers* de Washington e Bogotá como narco-guerrilha. Nem mesmo quando houve a militarização da repressão antidroga em países como Colômbia e Peru – que tinham como objetivo não-declarado o combate às forças guerrilheiras – tal política chegou a ser assumida de forma explícita (VILLA; OSTOS, 2005).

Ademais, pode-se dizer que a Colômbia incorporou a estratégia militarizada norte-americana de combate ao narcotráfico, com os EUA reeditando sua antiga estratégia da guerra de baixa intensidade, na qual oferecem recursos econômicos, logísticos e militares para que seus aliados possam implementar seus combates internos em sintonia com os objetivos norte-americanos (WELTER, 2005).

Conforme Santos (2010), todos esses fatos envolveram a formulação do Plano Colômbia e nos remetem a vários elementos fundamentais das relações Colômbia-EUA. Não é difícil constatar, por exemplo, que se tratam de relações completamente assimétricas, nas quais prevalecem a agenda dos EUA, bem como suas definições, diagnósticos e estratégias acerca do tema. No que se refere ao lado norte-americano, como visto, parece ter ficado evidente que sua relação com a Colômbia depende de como se definem os interesses e os objetivos gerais de sua política externa, levando em conta sua segurança nacional, suas políticas domésticas e os interesses de suas grandes empresas. Do lado colombiano, a recorrência ao *Respite Polum* como estratégia de política externa para viabilizar a agenda interna faz com que, inevitavelmente, suas elites governantes tentem vincular os assuntos do país aos interesses e temáticas centrais da política externa norte-americana, sob pena de perder importância na agenda dos EUA.

Segundo Sarfati (2005), essa opção traz benefícios, porém pode trazer também vários custos, entre eles a falta de autonomia para formular a política externa, verificando-se, assim, que a segurança nacional colombiana sofre ameaças.

Para Ayoob (2005), citado por Santana (2009, p. 22):

Uma das maiores características do conceito de segurança seguido pelos países desenvolvidos é a questão da orientação externa das ameaças, enquanto que nos países em desenvolvimento, essas ameaças partem de dentro do seu próprio território. Apesar de existirem também as ameaças externas, aquelas que provêm de dentro de suas próprias fronteiras têm maior visibilidade dos Estados, pois podem se transformar em conflitos interestatais quando as mesmas acabam por transbordar-se em direção aos países vizinhos.

Esse é o caso da Colômbia, cuja guerra civil desestabiliza suas relações com países vizinhos, além da coerção externa dos EUA. Com o “domínio”, sobre a Colômbia, fica mais fácil para a potência norte-americana intervir em outros países, podendo assim se beneficiar disso.

Em síntese, a principal política dos EUA para a região latino-americana é militarizada, isto é, embora já não haja mais a justificativa do inimigo comunista a combater, os EUA continuam a alimentar uma visão sobre seus vizinhos do sul que implica na redução de suas forças armadas a forças de segurança interna. Os sucessivos governos norte-americanos vêm a preservação dos recursos naturais da região centro e sul americana como assunto de segurança nacional que precisa ser garantida militarmente.

A Colômbia é uma sociedade que vive em constante conflito. O quadro de violência alcançado durante esse quase meio século de luta armada chegou a números alarmantes. Repressão, assassinatos, sequestros são algumas das características usadas por grande parte dos setores de comunicação internacional para descrever este conflito, esquecendo que por trás destes acontecimentos há a tentativa dos movimentos de esquerda de diminuir a situação de penúria de grande parte das classes pobres e camponesas, que ao longo da história da Colômbia sofreram com a manutenção de um sistema político controlado por setores minoritários da sociedade, responsáveis pela exclusão e pelo agravamento de suas condições de vida (FERREIRA; LIMA, 2007).

A Colômbia tem a particularidade de se tratar de um país que, apesar de em muitos momentos ter sido conivente com o narcotráfico e viver um conflito interno com grupos considerados terroristas por muitos outros países, nunca teve suas relações internacionais seriamente ameaçadas, com exceção de 1996, quando o então Presidente da República, Ernesto Samper, foi acusado de receber doações de

campanha de narcotraficantes. Não obstante ter sido durante décadas a maior exportadora de cocaína do mundo, a Colômbia nunca se afastou ou foi afastada do cenário internacional. E, hoje, é o parceiro mais direto e representativo da política dos Estados Unidos na América do Sul (POLLACHI, 2010).

No século XXI, as relações exteriores têm uma perspectiva diferente e mais ampla do que as tradicionais. No caso da Colômbia, o país enfrenta o desafio de conduzir suas relações exteriores garantindo uma boa manipulação do desenvolvimento econômico e social, ao mesmo tempo em que logre de uma política externa eficiente e aceitável, para os atores internacionais. Estes, atualmente, não só influenciam o desenvolvimento econômico do país, como também são determinantes para conceder legitimidade às ações de qualquer governo, tanto para dentro como para fora (RAMÍREZ, 2011).

A Colômbia é uma parte integrante do mundo em desenvolvimento. Nesse sentido, o país compartilha muitos dos problemas do mundo emergente: a sua infraestrutura de estradas, as telecomunicações e os portos, que ainda são muito limitados, por exemplo; além disso, existe uma grande disparidade no desenvolvimento entre as suas regiões e a relação entre elas é deficiente; tem limitações na importância dada à população — também no nível científico-tecnológico, que tem que ser melhorado substancialmente; suas exportações são altamente dependentes de matérias-primas e de mineração; tem grandes restrições financeiras e vive situações de conflito armado interno — ainda que nesta área, nos últimos anos, tenha-se registrado alguns progressos: durante a última década, houve uma recuperação gradual do território por parte do Estado, e há progressos no sentido da construção e reconstrução de redes sociais, assunto essencial no caminho para o desenvolvimento (CARDONA, 2011).

Diferente dos Estados Unidos, que sempre teve importante expressão no sistema internacional com sua política externa, a Colômbia demonstrou relativa expressão, quanto a esta questão, no período em que se desenvolveu o Plano Colômbia, estreitando, assim, suas relações com os EUA e, por consequência, acarretando certa importância na sua agenda externa. Portanto sua política externa ganha importância durante a implementação do Plano Colômbia.

Também deve-se levar em conta que qualquer análise que se proponha a compreender os processos políticos na Colômbia não pode se distanciar do fato desse país enfrentar um conflito de longa duração. A incapacidade do Estado

colombiano de apresentar uma resposta aos projetos revolucionários, por meio de políticas de inclusão social e do estabelecimento de maior capilaridade das instituições estatais no território como um todo, abriu espaço para o aumento da complexidade do conflito armado.

Assim, os governos de Andrés Pastrana (1998-2002) e de Álvaro Uribe (2002-2010) deram início à difícil tarefa de dar legitimidade ao sistema político tanto interna como externamente. Essa problemática passava, necessariamente, pela busca de soluções para o conflito armado de longa duração. Desse modo, Pastrana fez da segurança interna a prioridade de sua agenda política presidencial, chegando, inclusive, a afirmar em sua campanha presidencial que iria à selva se encontrar com líderes da guerrilha, se isso fosse necessário para alcançar a paz (VIANA, 2008).

De acordo com Viana (2008), sua estratégia fundamentava-se na flexibilização das exigências mútuas, na expectativa de que isso gerasse avanços nas negociações. Embora Pastrana tenha logrado a liberação de aproximadamente trezentos soldados e policiais como resultado de um acordo humanitário, a desconfiança entre as partes fez com que não houvesse um acordo de cessar-fogo. A resultante disso foi uma negociação letárgica e frágil, marcada por um número maior de concessões por parte do governo – que chegou a conceder uma zona desmilitarizada de 42.000 quilômetros quadrados às guerrilhas.

Fracassado o processo de negociações levado a cabo pela gestão Pastrana, Álvaro Uribe ascendeu ao poder com o propósito de reunificar um país politicamente fragmentado em termos de território e Estado. Com efeito, falar em ordem e segurança parecia, no mínimo, conveniente à época, posto o contexto da eleição, mas também uma necessidade. Afinal de contas, Pastrana despedira-se da Presidência com a triste constatação de que houve, durante seu governo, um significativo aumento no número de mortes e sequestros registrados (VIANA, 2008).

Nesse sentido, verificou-se não somente a continuidade do histórico envolvimento dos EUA no combate à produção de drogas na Colômbia, mas a intensificação da relação bilateral. Com efeito, desde inícios de seu primeiro governo, Uribe articulou uma estreita aliança com os EUA, que incluiu uma declaração explícita de apoio à segunda guerra do Iraque, amplas posições comuns em organismos internacionais e uma posição bastante similar na luta anti-terrorismo após os eventos de 11 de setembro de 2001.

. Entre a população, pareceu existir certa desilusão com qualquer plano de paz que se fundamentasse na abertura ao diálogo com os grupos armados. Era predominante a convicção de que, somente um líder cuja estratégia se pautasse no pulso firme, assumiria a situação. Uribe captou muito bem essa ideia, de modo que o discurso de sua campanha presidencial de 2002 se contrapôs frontalmente às diretrizes gerais da política para a paz de seu antecessor. Na esteira dos acontecimentos que sucederam o 11 de setembro de 2001, Uribe posicionou-se contrário ao diálogo para a paz promovido por Pastrana e alinou-se ao discurso das lideranças dos EUA, passando a enquadrar os grupos insurgentes como terroristas – com os quais, portanto, não estaria disposto a dialogar (VIANA, 2008).

Durante o governo Uribe, a política externa colombiana esteve condicionada pela estratégia de segurança interna, nomeadamente a Política de Segurança Democrática (PSD). Naquele contexto, o conceito de terrorismo permitiu que Uribe articulasse os contextos interno e externo, consolidando a ideia da Colômbia como um país vítima de narcotraficantes e grupos terroristas, situando a posição do país no sistema internacional por meio de um alinhamento com os Estados Unidos, sustentado pelos recursos do Plano Colômbia (RIVERA, 2011, apud CEPIK et al, 2012).

Apesar do sucesso da campanha de contra-insurgência, a associação tão próxima de Uribe com a agenda da Guerra Global contra o Terrorismo, do inglês *Global War Against Terrorism* (GWAT) do governo Bush (2001-2009), o privou de uma política consistente para a América do Sul. Ademais, decisões tomadas de maneira unilateral em relação às questões securitárias causaram desconfiças em Argentina, Brasil e Bolívia, além de terem levado à ruptura das relações com Equador e Venezuela (RIVERA, 2011, apud CEPIK et al, 2012).

Apesar de sua proximidade com Uribe, o atual presidente Santos, que entrou no governo da Colômbia em 2010, indica que realizará mudanças na política externa, tornando-a mais diversificada e cooperativa, aumentando a presença da Colômbia em organizações multilaterais e buscando uma reaproximação com a América do Sul (CEPIK et al, 2012).

Desde a entrada de Juan Manuel Santos no governo, a Colômbia teve uma reviravolta na sua política externa. Isto inclui, em primeiro lugar, uma tentativa de reinserir o país na América do Sul, uma vez que o governo assumiu a tarefa de reparar as relações com países como Venezuela e Equador. Enquanto os Estados

Unidos continuam a ser seu aliado de maior peso, Santos busca uma relação mais diversificada, ao mesmo tempo em que explora laços mais profundos com aliados naturais, como Chile e Peru. A abertura para a região e para o mundo é auspiciosa. No entanto, a fim de realizá-la, a Colômbia deve avançar em resposta aos problemas internos que enfrenta, sem a qual as boas intenções podem não se concretizar (RAMÍREZ, 2011).

Nesse contexto, a Colômbia precisa de mecanismos que facilitem sua inserção internacional e que permitam, também, um processo constante de adaptação às realidades de mudanças globais, para construir, desta forma, uma agenda interna que conte com meios e medidas mais coerentes, que facilitem a realização dos objetivos internacionais do Estado.

Assim, retomando a análise de política externa, é importante interpretar a sociedade internacional e suas estruturas e características, buscando aproximações ao tema que forneçam elementos úteis para a apreciação do meio internacional em que se desenvolve a política externa e a ação diplomática dos Estados.

O que remete a uma determinada concepção de mundo em que é reforçada a relevância das diversas relações políticas e sociais entre Estados e outros atores de caráter não estatal, na condução da política internacional

Uma vez apresentados todos os conceitos de hegemonia, política externa, fatos históricos e afins acerca dos Estados Unidos, América Latina e, assim, da Colômbia desde a Guerra Fria, cabe, portanto, analisar a implementação do Plano Colômbia e as mudanças que ocorreram após este acontecimento relacionando com a abordagem teórica da guerra de baixa estabilidade.

5.2 A implantação do Plano Colômbia

O tema do narcotráfico está presente nas discussões sobre os problemas mais graves que afetam a Colômbia e os Estados Unidos da América, assim como uma grande parte de outros países. Pode-se entender que o tráfico de drogas tem efeitos negativos para a sociedade, tanto estadunidense quanto sul-americana, pois traz o aumento dos gastos públicos com a saúde e a elevação do índice de criminalidade, entre outros, e estes são problemas incontestáveis. No entanto, a maneira como tais problemas são tratados pelos países do continente americano, bem como as diferenças de enfoque entre os governos concernente ao combate de

tal atividade ilegal, são fatores que dificultam a efetividade e a consolidação dos esforços conjuntos (GUZZI, 2008).

Isso se identifica no chamado Plano Colômbia, que tinha por objetivo inicial restabelecer a ordem e a segurança interna no Estado colombiano. As primeiras idéias do Plano, ventiladas em 1998, por Andres Pastrana e pelo ex-ministro das Relações Exteriores Augusto Ramirez Ocampo, privilegiavam negociações com os principais grupos guerrilheiros do país – FARC e o menos numeroso ELN¹⁸. A partir do entendimento entre governo e guerrilhas, seriam então desenvolvidos projetos mútuos para reabilitar as zonas mais atingidas pela violência e gradualmente eliminar a produção de cocaína e papoula através de atividades econômicas alternativas. Previam-se, inicialmente, além da participação dos grupos guerrilheiros, o envolvimento das comunidades locais de camponeses e indígenas na recuperação econômica das suas regiões (INESC, 2002)

O Plano Colômbia é uma estratégia governamental para a paz, a prosperidade e o fortalecimento institucional. Com ele pretende-se gerar um ambicioso plano de investimentos, por meio de projetos que beneficiem de maneira rápida e eficaz os colombianos menos favorecidos. Busca, também, recuperar a confiança dos colombianos por meio do resgate das normas básicas de convivência social, da promoção da democracia, da justiça, da segurança, da integridade territorial, da geração de condições de trabalho, do respeito aos direitos humanos e da conservação da ordem pública, entre outros aspectos (RIPPEL, 2004).

Os EUA, no entanto, com sua ajuda ao Plano, pretendem na verdade buscar meios para garantir sua segurança, e sua intervenção na Colômbia demonstra também outras pretensões, como o domínio sobre esta e outras regiões fronteiriças.

Nessa perspectiva, de redefinição das ameaças à segurança nacional, se encaixa a problemática de produção e tráfico de drogas na América Latina. Desde a administração Ronald Reagan (1981-1989), os EUA têm definido as drogas como um “problema de segurança nacional”, cujo combate deveria ser feito por meio de um ataque contundente *in loco* à oferta da droga. Em outras palavras, a produção deveria ser atacada na fonte, em países como Bolívia, Colômbia, Equador e Peru (GUZZI, 2008).

¹⁸ Segundo Andres Pastrana declarou em 1999, “a guerrilha participara do desenvolvimento, elaboração e execução do Plano Colômbia”(INESC, 2002, p. 12).

Isso remete a guerra de baixa intensidade que nada mais é do que, o confronto político-militar entre os Estados e demais atores internacionais. São disputas menores que as guerras convencionais, porém acima da rotina de competição pacífica entre os Estados. Frequentemente, envolve lutas prolongadas de princípios e ideologias concorrentes. A guerra de baixa intensidade varia de subversão ao uso da força armada. É travado por uma combinação de meios que emprega a política, a economia, a informação e instrumentos militares. São geralmente localizados no terceiro mundo, mas contêm implicações de segurança regional e global.

Nos dias atuais, as discussões sobre segurança pública cada vez mais assumem um papel central na agenda política do Estado. Tal fato, em parte, deriva de uma situação que conjuga ao mesmo tempo a preocupação e interesse crescente da opinião pública sobre o tema, aliada à ineficácia, por parte da maioria das políticas públicas, em gerar cidades mais seguras e com maior justiça social. O resultado prático da equação acima não é difícil de imaginar. De maneira maior ou menor, o medo e a sensação de insegurança são hoje companheiros permanentes do cotidiano de todos aqueles que moram em cidades por todo o mundo. No caso colombiano o país experimentou, nas últimas quatro décadas, uma espiral crescente no sentimento de insegurança. Tal fato deriva diretamente dos conflitos que colocaram em rota de colisão o Estado e a guerrilha rural e urbana, além do mais recente processo de paramilitarização e urbanização dos conflitos na última década do século XX (LINS, 2012).

É sob a administração de Reagan que se institucionaliza o emprego da negociação de paz como instrumento contra-revolucionário. O conceito da negociação se insere como elemento principal da estratégia contra-insurgente norte-americana da guerra de baixa intensidade, que os americanos estruturaram em 1981 para torná-la aplicável em todo o Terceiro Mundo. A execução e o desenvolvimento desta estratégia se sustentam em uma tática composta de duas opções para enfrentar a luta guerrilheira. Uma delas repousa exclusivamente no aspecto militar e a outra põe ênfase na gestão diplomática e negociadora. No primeiro caso, refere-se a usar força militar e qualquer meio repressivo (invasões, envio de tropas etc.) para destruir os movimentos revolucionários ou nacionalistas. Por outro lado, concebe um programa de negociações e diálogo com a guerrilha, para corroer as posições progressistas ou revolucionárias no seu interior, tentar

desmobilizar as massas e ganhar tempo, com o objetivo de liquidar a subversão (LOPES, 2009).

De acordo com Borja (2003), contrariamente ao que se acredita, a versão moderna das negociações não surgiu de critérios políticos democráticos e pacifistas. Foi estruturada como parte de uma concepção estratégica dos Estados Unidos, cujo objetivo fundamental foi derrotar os grupos subversivos do continente.

Guzzi analisa essas características, e segundo ele:

Como uma das principais características do governo americano da década de 1980, que teve como 40º presidente Ronald Reagan com mandato de 1981 a 1989, vale mencionar a fusão entre os objetivos da política de defesa e os da política externa que acabaram por subordinar estes últimos às exigências estratégicas e de segurança norte-americanas. As estratégias dos EUA em âmbito internacional podem ser assim resumidas: (i) apoio a governos aliados e oposição a governos e movimentos insurgentes na América Central; (ii) intervenção militar direta; (iii) combate às fontes produtoras de drogas na região andina (GUZZI, 2008, p. 23).

Porém, foi durante os governos de Bill Clinton (1993-2001) e de Andres Pastrana (1998-2002) que a confluência desses fatores desembocou em uma completa internacionalização da situação interna da Colômbia, evidenciada no Plano Colômbia, financiado quase que exclusivamente pelos EUA. Do lado colombiano, no início de seu governo, Andres Pastrana apresentou o seu plano de desenvolvimento, denominado *Cambio para construir la paz 1998-2002*, no qual, por um lado, apostava em uma solução negociada com os movimentos insurgentes, e, por outro, sustentava que o cultivo de substâncias ilícitas era, antes de tudo, um problema social que deveria ser tratado de forma multilateral mediante uma espécie de “Plano Marshall”¹⁹ para Colômbia (INESC, 2002).

Partindo dessas afirmações:

O Plano Colômbia visa quatro alvos intermediários, e obtém sua sustentação material e financeira do orçamento doméstico do país e de empréstimos e doações da comunidade internacional. A estratégia é dirigida especificamente para: (1) recuperar a economia; (2) reduzir

¹⁹ Contextualizando o Plano Marshall, pode-se dizer que, com o final da Segunda Guerra Mundial, muitos países ficaram destruídos. Era necessário muito investimento financeiro para a reconstrução destes países. Neste contexto, foi criado nos Estados Unidos pelo então secretário de Estado George Marshall, um plano econômico, em 1947, cujo principal objetivo era possibilitar a reconstrução dos países capitalistas. A ajuda foi feita, principalmente, através de empréstimos financeiros. O Plano Marshall deve ser entendido dentro do contexto histórico da Guerra Fria, pois foi uma forma de fortalecer o capitalismo e a hegemonia dos Estados Unidos (FREIRE, 2011).

o comércio de drogas, dando outras possibilidades de cultivo aos agricultores; (3) fortalecer o império da lei em áreas de produção de coca; e finalmente, (4) estabelecer condições apropriadas para engajar os diversos atores em um sério processo de negociação. Naturalmente, os países colaboradores escolhem e apóiam de acordo com as prioridades de suas agendas (INESC, 2002, p. 37).

No entanto, no momento da implantação do Plano o processo de paz entre guerrilha e governo estava praticamente paralisado, a violência alastrava-se pelo interior do país e a produção de drogas continuava aumentando. Segundo Valência (2005) nos primeiros dois anos do Plano Colômbia, quando Pastrana ainda era presidente, não se tinha conseguido ainda articular uma estratégia coerente que respondesse efetivamente à mudança de visão do conflito colombiano ocorrida nos Estados Unidos. A fumigação²⁰ foi intensificada, foram feitas ofensivas pontuais contra as guerrilhas e realizadas algumas ações contra os paramilitares e os pequenos carteis da droga, mas não havia um plano geral orientado para uma mudança fundamental do conflito. Foi com a eleição e a posse do presidente Uribe, em 2002, que se começou realmente a desenvolver um projeto com a mudança de objetivo, da contenção para a eliminação.

Segundo Wolf (2002), citado por Silva (2010a), outros autores acreditam que a internacionalização do combate ao narcotráfico através da interferência norte-americana transformou o que antes era um projeto de paz em um projeto militar antidrogas e contra-insurgente norte-americano.

O Plano Colômbia de Pastrana, em sua versão original, não era isto. Quando começaram as conversações de paz entre o governo e as FARC no país, foi desenhado um plano de investimentos produtivos e de desenvolvimento nas áreas pobres e isoladas do país e também ficou decidido que as FARC e o governo decidiriam os destinos dos recursos econômicos provenientes da comunidade internacional. Quando entraram os norte-americanos em cena em 1999, a primeira coisa que fizeram foi descartar as FARC das discussões sobre o emprego dos recursos econômicos do Plano Colômbia. Segundo, armaram um pacote de ajuda ao exército e tomaram o controle da guerra. Desaparecia então todo o conteúdo de paz que tinha a versão inicial do plano, transformando-se em um plano antidrogas e contra-insurgente. As FARC repudiaram o plano sob a alegação de agressão ao processo de paz e, por consequência, seguiram a tarefa de continuar o conflito (SILVA, 2010a, p. 7).

²⁰ Fumigação é um tipo de controle de pragas através do tratamento químico realizado com compostos químicos ou formulações pesticidas (os chamados fumigantes) voláteis (no estado de vapor ou gás) em um sistema hermético, visando a desinfestação de materiais, objetos e instalações que não possam ser submetidas a outras formas de tratamento (INESC, 2002).

Devido à mudança no propósito do Plano, de processo de paz para combate ao narcotráfico, os grupos guerrilheiros de esquerda voltaram a agir contra as forças encarregadas de implementá-lo (SILVA, 2010a). O Plano Colômbia foi então criticado, várias ponderações foram levantadas a respeito dos possíveis efeitos negativos que o Plano pode trazer para a paz e o desenvolvimento socioeconômico da região andina.

O que leva a relação de guerra de baixa intensidade e a questão, que pode ser classificada em seis padrões: defesa interna investida contra outros Estados, contra-insurgência, operações de contingência em tempo de paz, o terrorismo de oposição, operações anti-drogas e de manutenção da paz. Isto mostra que a GBI é um conceito que tem uma vasta gama de significado.

Há um grande interesse dos EUA na região. Ao internacionalizar o conflito por meio de uma ação militar, torna-se possível exigir a instalação de uma base militar na Venezuela, já que o espaço aéreo deste país não foi liberado para os aviões americanos do Plano Colômbia. Na região de Putumayo há aproximadamente 2,5 milhões de barris de petróleo em reservas e lá está localizada uma extensa rede fluvial sul americana, que vai permitir a monitoração direta do Peru e do Equador. Se os traficantes atravessarem a fronteira amazônica neste local, os americanos podem se estabelecer em seu interior e começar a explorar o patrimônio da floresta brasileira. A longo prazo, sejam quais forem os propósitos do Plano, poderá haver ganho de privilégios no comércio do petróleo da Colômbia, bem como do ouro, do carvão e das esmeraldas do território (INESC, 2002).

O plano geral das posições militares estadunidenses, como analisa Ceceña (2006), citado por Silva (2010b, p. 23), responde à estratégia de envolvimento e penetração que pretende estabelecer “uma dominação de espectro total”. Por um lado, esse plano criaria cercos ou zonas privilegiadas de acesso aos recursos naturais estratégicos e, por outro lado, buscaria intimidar, controlar, penetrar e desmobilizar ou destruir qualquer oposição a esses objetivos. O controle militar do grande território continental responderia a dois elementos: à competição e à necessidade de monopolizar essa área geográfica com tudo o que contém e à necessidade de empreender políticas contra-insurgentes que detenham as capacidades organizativas, as mobilizações e o rechaço à dominação dos povos latino-americanos.

Em termos mais concretos, verifica-se como se desenvolve essa estratégia geral. O Comando Sul estadunidense é o responsável pelo planejamento, coordenação e condução das atividades militares dos Estados Unidos na América Latina e Caribe. Instalou bases militares em diversas regiões da América Latina: Comala (El Salvador), Soto Cano (Honduras), Guantánamo (Cuba), Roosevelt Roads (Porto Rico), Reina Beatriz (Aruba), Hato Rey (Curaçao), Iquitos e Nanay (Peru), Liberia (Costa Rica) e Colômbia. Essas bases militares possibilitam o sobrevôo no espaço aéreo dos países latino-americanos, além de deslocamento por mar e terra. Esse Comando localiza-se em Miami e tem subsidiária em Porto Rico.

A facilidade com que os militares dos Estados Unidos puderam construir essa rede de bases a serviço de um verdadeiro império, de acordo com Petras (2005), citado por Silva (2010b), deveu-se principalmente ao apoio e treinamento, em longo prazo, de oficiais militares dos países dele dependentes, realizado em toda a América Latina. O Comando Sul tem armado, treinado e doutrinado os exércitos nacionais para servirem aos interesses estadunidenses. Desta maneira, evita a utilização de tropas estadunidenses e, assim, reduz a oposição política interna. É um modelo que consiste em dirigir e treinar os exércitos latino-americanos mediante “programas conjuntos”, extensivos e intensivos, e subcontratar companhias privadas, que fornecem militares especializados (mercenários).

Nesse sentido, Silva (2010b, p. 24), afirma que:

Embora também considere-se que é a intensificação da militarização como política externa, considera-se que também é a continuidade, ao entender, das posições que se apresentavam na teoria de contra-insurgência (1961) e que estará também formulada em documentos do Comitê de Santa Fé²¹ na década de 1980 que orientaram a política externa na região no sentido da aproximação, envolvimento e integração das forças armadas latino-americanas.

O acordo militar entre Colômbia e EUA, assinado em outubro de 2009, indica não somente a continuidade, mas também o aprofundamento da militarização estadunidense na região andina. Com o argumento da anulação do contrato da base militar de Manta, em 2009, por Rafael Correa presidente do Equador, os EUA, em acordo com o governo colombiano, ampliaram para sete as bases militares no

²¹ O comitê de Santa Fé foi desenvolvido na década de 1980 e formado pelo Conselho de Segurança Interamericano ligado ao Conselho de Segurança da ONU, como consequência das ditaduras militares, na América Latina, ocorridas nesse período. Este conselho partia de uma concepção de guerra permanente e visava os direitos humanos.

território deste país e projetam a ampliação do número de soldados e mercenários, especialmente na fronteira com a Venezuela. Em documento de maio de 2009 do Departamento de Defesa enviado ao Congresso dos EUA, são apresentadas as justificativas para reformar uma das bases militares, a de Palanquero: o desenvolvimento da CSL²² fornece uma oportunidade única para um espectro completo de operações em uma sub-região crítica de nosso hemisfério, onde a segurança e a estabilidade estão sob a constante ameaça de insurreições narco-terroristas, de governos anti-estadunidenses, de uma pobreza endêmica e de constantes desastres naturais (LEMOINE, 2010, apud SILVA, 2010b).

Ainda segundo Silva (2010b), em primeiro lugar, a obviedade da questão: não se trata da substituição da base estadunidense de Manta. A desproporção dos aparatos na Colômbia não se sustenta com a justificativa de substituição e ainda menos com alguma “constatação” do aumento do crime organizado na Colômbia (narcotráfico) ou ampliação da base territorial dos exércitos revolucionários das FARC e do ELN.

Outro ponto negativo nessa abordagem é a possibilidade da intensificação da guerra civil colombiana. Isso porque o Plano Colômbia tal como foi reformulado acabou por separar o combate ao narcotráfico do processo de paz entre guerrilha e governo. O Plano Colômbia, com sua ênfase em operações militares de combate ao tráfico, enfraquece ainda mais as possibilidades de paz. Isso porque a maior parte das plantações de coca está encravada em regiões controladas ou sob influência das forças guerrilheiras. As FARC, a fim de garantir condições aos camponeses, cobram impostos dos cartéis de droga nas áreas sob seu controle e forçam os traficantes a pagarem salários mais elevados aos camponeses que plantam coca e papoula de ópio (INESC, 2002).

Os problemas do Plano Colômbia podem afetar todos os países fronteiriços à Colômbia, como Venezuela, Peru, Brasil, Panamá e Equador. O recrudescimento da guerra civil colombiana certamente irá aumentar o número de refugiados colombianos, principalmente na Venezuela e no Equador, já que duas das regiões colombianas limítrofes com esses países — norte de Santander e Putumayo, respectivamente — são grandes produtoras de coca e estão no centro das

²² Na terminologia do Pentágono não existem bases militares na América Latina, mas sim postos de operação avançados (FOL – *Forward Operations Location*) e postos cooperativos de segurança (CSL – *Cooperative Security Locations*) (SILVA, 2010b).

atividades da guerrilha, do exército, e de paramilitares. A erradicação das plantações de coca certamente levará os carteis da droga a transferirem seus laboratórios de produção de cocaína para o território do Brasil e do Peru. Tanto as guerrilhas como os grupos paramilitares podem passar a operar dentro dos países vizinhos, deslocando-se através de fronteiras pouco controladas (INESC, 2002).

Já os grupos paramilitares colombianos, conhecidos como Autodefesas Unidas de Colômbia, só intensificam o conflito. As AUC admitem que a maior parte de seus recursos seja obtida através do tráfico de drogas. Na realidade, os paramilitares não estão interessados na erradicação das drogas. Como sua crescente presença nas regiões incluídas na estratégia do Plano Colômbia parece indicar, as AUC querem aproveitar-se das operações militares antinarcóticos para destruírem as bases de apoio da guerrilha e controlarem as lucrativas plantações de coca sob controle das FARC (INESC, 2002). Essas afirmações mostram o quão frágil é o governo colombiano e desestabilizam qualquer tentativa de progresso em relação ao Plano. O Plano Colômbia, ao privilegiar o fortalecimento de um aparelho policial e militar notório por suas violações aos direitos humanos, não pode senão contribuir para a intensificação da guerra civil colombiana.

Por trás da cooperação entre Colômbia e EUA na luta anti-drogas, está a ideia de que a principal fonte de recursos dos grupos armado se encontra no narcotráfico e, assim, estes seriam enfraquecidos se não mais dispusessem dessa fonte. A participação dos EUA, concentrada no fornecimento de equipamentos e treinamento a militares e policiais colombianos, também almejava dar proteção militar a oleodutos, como o de Cano Limón, a fim de evitar que as guerrilhas, principalmente o ELN, interviessem nessas questões (VIANA, 2008).

Além disso, segundo o Inesc (2002), a erradicação das plantações de coca e papoula através de fumigação aérea, além de afetar o ecossistema, traz consequências negativas para as comunidades indígenas e camponesas. O desenvolvimento de atividades econômicas alternativas também é problemático. Não há mercados seguros para produtos alternativos como feijão, mandioca, cacau, palmito etc. E esses produtos não têm como competir com a rentabilidade da coca — cujo quilograma vale em torno de US\$ 50 mil no mercado norte-americano. As dezenas de milhões de consumidores de drogas nos países industrializados são o grande estímulo da produção de coca e heroína, problema ignorado pelo Plano

Colômbia. Nunca as leis do mercado mostraram-se tão implacáveis como no caso do narcotráfico: onde existe demanda, sempre há oferta.

Muitos críticos afirmam que o Plano Colômbia não seria, portanto, um plano visando o estabelecimento da paz, mas sim a manutenção dos conflitos aspirando a um maior controle militar norte-americano e o combate aos grupos insurgentes. Para Tamayo (2007), citado por Lopes (2009), os principais financiadores do narcotráfico seriam os países consumidores, visto que os Estados Unidos e a Europa têm a grave responsabilidade de serem enormes mercados da droga, mas eles também sabem que sem os aditivos e substâncias procedentes de seus laboratórios seria impossível o processamento químico necessário para obter a cocaína.

A partir disso, justificando todos esses argumentos, o Plano Colômbia será analisado como instrumento de uma hegemonia norte-americana. Assim, relacionando a abordagem teórica da estabilidade hegemônica, para entender a influência dos EUA diante do desenvolvimento de países latino-americanos como a Colômbia.

5.3 O Plano Colômbia como instrumento da hegemonia norte-americana

Em vez de manter a economia mundial liberal do pós-1945, os EUA adotaram no pós-Guerra Fria medidas protecionistas para apoiar sua própria economia e suas políticas se voltaram mais para os interesses nacionais, agindo cada vez mais como uma *hegemonia predatória*— termo de Conybeare, citado na obra *The political economy of international relations*, por Gilpin em 1987, como visto anteriormente. Os norte-americanos passaram a se preocupar mais com os próprios interesses nacionais e abandonaram seu papel de defensores de uma economia mundial aberta, com o objetivo, provavelmente, de explorar sua posição de poder (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

Isso explica o governo Clinton, que combinava a penetração econômica aberta e o recrutamento de novos clientes políticos com a intervenção militar e dos serviços de inteligência, procurando reforçar sua influência sobre regimes em declínio, desestabilizar regimes independentes ou tirar vantagens sobre seus adversários econômicos (LOPES, 2009).

Em referência à relação bilateral entre Colômbia e EUA, tendo como foco o problema das drogas, particularmente o narcotráfico, a administração Clinton, nos

EUA, representou o momento em que mais se acumularam as tensões e também aquele em que se começou a estabelecer as bases para um outro momento, de cooperação diplomática irrestrita (VILLA; OSTOS, 2005).

Durante este governo, houve maior valorização de canais multilaterais e acordos internacionais como forma de legitimação da política externa norte-americana para combater o tráfico de drogas. No entanto, a gestão de Clinton não deixou de utilizar mecanismos unilaterais para combater tal atividade. Essa atitude, aparentemente contraditória, fez com que as organizações e acordos internacionais também perdessem credibilidade, uma vez que independentemente de quais fossem suas propostas, os EUA agiriam conforme fosse determinado por seu governo. Nesse mesmo período, grande quantidade de recursos foi enviada às forças armadas de países da América Latina e, em 2000, o fluxo desses recursos aumentou consideravelmente por conta da criação do Plano Colômbia. Apesar de este ter sido inicialmente anunciado como um plano voltado ao desenvolvimento econômico e social da Colômbia, quando posto em prática, como visto, passou a ter um caráter eminentemente militar e contou com os EUA como principal financiador (GUZZI, 2008).

Segundo Guzzi (2008), utilizando como premissas as transformações que o governo norte-americano afirmou terem ocorrido no sistema internacional após a queda do bloco socialista – a intensificação da interdependência entre os países; o aumento do número de nações seguras, democráticas e de mercado livre; a liderança dos EUA no setor bélico e militar –, a administração Clinton formulou, em 1996, a Doutrina de Estratégia de Segurança Nacional de Engajamento e Ampliação (*National Security Strategy of Engagement and Enlargement – NSSEE*). Os objetivos centrais da NSSEE foram:

- (i) atualizar e reestruturar as condições de eficácia militar e de segurança, a partir de uma forte capacidade de defesa e do emprego de uma diplomacia que promova medidas de cooperação na área; (ii) enfatizar a importância da economia nas relações internacionais, motivando a abertura de mercados e a expansão do crescimento econômico global; (iii) expandir e promover a democracia e os direitos humanos no exterior (GUZZI, 2008, p. 47).

Ainda conforme Guzzi (2008), no que tange à política externa de Clinton, vale mencionar algumas questões tais como a aprovação do Congresso para a entrada em vigor do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (*North America Free*

Trade Agreement – NAFTA), além do envolvimento militar em alguns conflitos internacionais, visando à proteção dos direitos humanos e a promoção da estabilidade econômica e política de algumas regiões do globo (algumas dessas intervenções ocorreram em Ruanda, nos Bálcãs, no Haiti e no Oriente Médio). Outro destaque da política externa de Clinton foi o combate ao tráfico de drogas. Nesse sentido, a administração democrata participou ativamente do Plano Colômbia, que teve como objetivo intensificar a militarização do combate às drogas na América do Sul, sobretudo na região andina.

Ainda no ano de 1989, o então presidente norte-americano George Bush anunciou a Iniciativa Andina, um plano com a finalidade de incrementar o comércio exterior e fomentar o desenvolvimento dos países andinos, por meio de reformas econômicas e financiamento norte-americano. As reformas neoliberais então implementadas na Colômbia abriram a economia e aumentaram o fluxo de investimentos e mercadorias estrangeiras. Logo a balança comercial colombiana tornou-se deficitária. A política econômica do governo afetou negativamente os produtores nacionais, os quais não conseguiram competir com as indústrias de alta tecnologia dos países desenvolvidos (RIPPEL, 2004).

Também alguns produtos agrícolas colombianos sofreram forte concorrência durante a década de 1990. O tabaco e o café estavam entre esses produtos. No ano de 1984 apenas 15% dos cigarros vendidos na Colômbia eram importados; mas em 1993 o percentual atingiu 70%. Alguns produtores de tabaco, em crise, optaram por cultivar coca. Algo similar ocorreu com a tradicional produção colombiana de café. Devido à entrada de novos produtores no mercado internacional de café, em especial o Vietnã, o preço do produto no mercado internacional caiu drasticamente. Alguns produtores, então, optaram também por substituir suas lavouras por coca. Outros, que produziam café nos terrenos mais elevados, puderam optar pelo cultivo da papoula, a matéria-prima da heroína (RIPPEL, 2004).

Em 1999, a economia colombiana entrou na pior recessão em mais de cinquenta anos. A taxa de desemprego alcançou quase 20%. Em dezembro daquele ano, o governo colombiano contratou junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), um empréstimo de US\$ 2,7 bilhões. O contrato com o FMI demandou uma abertura ainda maior da economia colombiana, além da privatização de empresas públicas e de um rígido controle fiscal. Também em 1999, os norte-americanos concordaram em participar do Plano Colômbia. Em julho de 2000, o Congresso dos EUA aprovou

uma contribuição de US\$ 1,3 bilhão ao Plano. A maior parte dessa ajuda foi destinada às forças de segurança colombianas e às operações anti-narcóticos. Várias companhias norte-americanas foram contratadas, com essa verba, para fornecer material bélico e assessoria aos colombianos (RIPPEL, 2004).

O Plano Colômbia apresenta semelhanças com outras duas iniciativas norte-americanas para países da América Latina: o Plano Dignidad e o Plano Puebla Panamá. O primeiro começou em abril de 1998 e destina-se à erradicação das plantações de coca na região de Chapare, na Bolívia. Para tal, deveria haver o desenvolvimento de culturas alternativas que dessem sustentação econômica às populações locais. As comunidades que aceitaram substituir a cultura tradicional da coca por outras vivenciaram dificuldades como a falta de mercados para comercializarem seus produtos, a falta de comunicação precárias para escoar a produção, créditos insuficientes e os efeitos nocivos à saúde dos produtos herbicidas utilizados na erradicação da coca (GUZZI, 2008).

O Plano Puebla Panamá começou como uma parte do Plano Nacional de Desenvolvimento do México, mas abarca também toda a região da América Central até o Panamá. A concepção é de que com investimentos norte-americanos e internacionais nesses territórios, haveria uma contenção dos fluxos migratórios desses países para os Estados Unidos. O Plano tem o apoio de organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (GUZZI, 2008).

Várias críticas têm sido direcionadas pela comunidade internacional à orientação dada pelo governo dos EUA ao Plano Colômbia. Uma dessas críticas seria a ênfase na segurança e na imposição da lei. Outra seria a pouca participação da sociedade local, de organizações não-governamentais (ONGs), de outros países e de organismos internacionais na formulação do Plano. Uma terceira crítica seria o direcionamento da ajuda norte-americana apenas à Colômbia, negligenciando os países vizinhos.

Levando em consideração esses aspectos, o presidente norte-americano, George W. Bush, propôs, em 2001, um novo plano para a região: a Iniciativa Regional Andina (*Andean Regional Initiative* – ARI), com o propósito explícito de fomentar a democracia, o desenvolvimento e o combate às drogas. Seus programas abrangem a Bolívia, a Colômbia, o Equador, o Peru, a Venezuela e parte do Panamá e do Brasil. Apesar de ser uma evolução do Plano Colômbia, o orçamento

inicialmente esse plano prioriza novamente o combate às drogas. Dos US\$ 882 milhões disponíveis para atender tais programas, US\$ 731 milhões foram destinados à Iniciativa Anti-Narcóticos Andina (*Andean Counter drug Initiative – ACI*), do departamento *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INL) (RIPPEL, 2004).

Segundo depoimento de James Mack, representante do INL, a Iniciativa Regional Andina é um segundo passo na resposta norte-americana ao problema colombiano. O seu sucesso seria vital para os interesses norte-americanos na região, enumerados por ele como: promover a disseminação de instituições democráticas, o incremento do comércio e de oportunidades de investimento para os empresários e trabalhadores norte-americanos, e a redução da produção de narcóticos e do narcotráfico que ameaçam a sociedade estadunidense. O Plano Colômbia, assim como os Planos Dignidad, Puebla, Panamá e a Iniciativa Regional Andina parecem ser instrumentos para a inserção norte-americana nos países por eles abrangidos (RIPPEL, 2004).

De acordo com esses fatos, a agenda de segurança dos EUA para a Colômbia – consubstanciada nas ações do Plano Colômbia – continuará sendo a pedra basilar da ação norte-americana na região. Segundo os norte-americanos, ambas iniciativas revelam-se submetidas à lógica da segurança, que primeiro, entende a Colômbia como centro produtor de cocaína no mundo e o país que ainda tem as guerrilhas mais ativas na América Latina; segundo, devido a sua proximidade territorial tanto com a Venezuela – principal fornecedor ocidental de petróleo aos EUA – quanto com o Canal do Panamá; e terceiro, devido ao nível de satisfação da administração W. Bush com os resultados obtidos pela política de segurança democrática de Uribe no campo militar e político frente às guerrilhas das FARC. Além disso, de nenhuma forma os EUA perderiam a oportunidade de liquidar com a mais antiga e resistente guerrilha latino-americana (VILLA; OSTOS, 2005).

Para justificar, perante a opinião pública interna e externa, suas intervenções na América Latina, os Estados Unidos utilizam-se dos mais diversos discursos, tal como combate às drogas, luta contra o terrorismo internacional, defesa da democracia e da liberdade, contra o comunismo totalitário, em defesa dos direitos humanos. O inimigo modifica-se, conforme a conjuntura econômica e a política internacional, mas não a condição de sempre precisar promover uma guerra contra algo. Para a América Latina, a justificativa utilizada pelos EUA para promover sua

política externa nas primeiras décadas do século XXI, é a do combate ao tráfico internacional de drogas (LINS, 2012).

Na comunidade de nações que constituem o Terceiro Mundo — nações para as quais os problemas do desenvolvimento prevalecem sobre todos os demais —, os países da América Latina ocupam uma situação particular, em razão da peculiaridade de suas relações com os Estados Unidos. Para as superpotências, as esferas de influência já não têm significado sob o ponto de vista da segurança militar: representam sistemas de dominação econômica que reduzem a liberdade dos países do Terceiro Mundo para adaptarem as suas estruturas aos requisitos do desenvolvimento. A hegemonia exercida pelos Estados Unidos na América Latina constitui sério obstáculo ao desenvolvimento nessa região. O projeto norte-americano de desenvolvimento latino-americano não parece ter qualquer viabilidade, salvo como técnica de congelamento do *status quo* social (FURTADO, 2004).

Nesse sentido, tratando-se de hegemonia, um país terá condições de se afirmar como potência, quanto mais extenso for, quanto mais numerosa for sua população e pelos recursos que poderá mobilizar para consecução de uma política. Poder é a habilidade de um ator se fazer prevalecer em um conflito e superar os obstáculos, se usar seus recursos com vantagem frente a outros competidores. Isso condiz com a forma de atuação dos Estados Unidos sobre a América Latina.

Exemplo disso está no fato de que não só a preocupação com o narcotráfico colombiano persiste nos Estados Unidos, mas também os enfoques usados no seu combate continuam privilegiando componentes repressivos, o que demonstra sua hegemonia. A prova disso está no conteúdo militar que Washington deu ao Plano, para erradicar as drogas e a violência do país (INESC, 2002). Isso é uma forma de imperialismo sobre um país rico em reservas naturais, pois sendo os Estados Unidos uma potência mundial hegemônica, sempre estará tentando manter sua segurança nacional, utilizando seu poderio militar.

A militarização da Colômbia, a partir do Plano Colômbia, objetiva desmobilizar os grupos guerrilheiros, para a pesquisa de petróleo no território ocupado pela guerrilha, evitar a explosão dos oleodutos e garantir os investimentos de empresas dos EUA que atuam no país. Esses dados denotam a importância que a América Latina tem para os Estados Unidos.

Desse modo, para os EUA a importância da sua hegemonia sobre a América Latina, se define pela estratégia geopolítica de zona de influência, na qual há uma necessidade de garantir acesso aos recursos naturais na região, que permitem aos EUA reduzir qualquer tipo de vulnerabilidade no sistema internacional. Também os Estados Unidos tem como estratégia a promoção de interesses empresariais com ênfase na promoção de mercados abertos, livre iniciativa e boas vindas aos investimentos estrangeiros, assegurando as fontes de materiais estratégicos, além de se constituir em um importante mercado consumidor e para investir.

Por isso, o Plano Colômbia, assim como outros programas, pode ser definido como uma estratégia de manutenção da hegemonia econômica dos EUA sobre a América Latina de forma subordinada, limitando a capacidade dos países em executar e formular políticas econômicas próprias, subordinando-os a medidas e intervenções do Estado hegemônico que é os Estados Unidos.

6 CONCLUSÃO

Através do que foi exposto neste trabalho, pode-se perceber que o sistema internacional funciona por meio da influência das hegemonias. São elas que conduzem as relações entre os diversos atores do sistema, especialmente entre os Estados. Essa condução refere-se ao andamento não somente de suas políticas internas, mas principalmente de suas políticas externas, pois são essas políticas que, influenciadas pelos acontecimentos mundiais, geram mudanças na atuação internacional, provocando, dessa forma, constantes adaptações de seus interesses nacionais uma função de sua segurança e, conseqüentemente, de sua sobrevivência no sistema internacional. A política externa de um Estado tem um papel fundamental na definição de seus interesses nacionais. Os tomadores de decisão devem estar atentos ao formularem essas políticas para que a atuação seja coerente com a dinâmica do sistema internacional.

Buscou-se neste trabalho identificar elementos de mudança e continuidade na natureza e no conteúdo do Plano Colômbia, formulado pelo país colombiano e conduzido pelos Estados Unidos. Por meio desta avaliação, o objetivo era responder às indagações apresentadas na introdução deste trabalho a respeito da existência de transformações acentuadas na estratégia norte-americana em relação à América Latina, especialmente à Colômbia, delineando os paradigmas de ação internacional experimentados pelos EUA, principalmente no que diz respeito ao narcotráfico, com o fim da guerra fria.

Este trabalho foi construído fazendo-se um apanhado histórico dos conflitos na Colômbia (explicados a partir da teoria de guerra de baixa intensidade, que compreende o complexo contexto das guerrilhas), assim como, da política externa dos EUA, sendo este último tópico baseado principalmente nos períodos durante e após a guerra fria. Tais momentos referem-se à construção e ascensão da potência norte-americana à posição de hegemonia no sistema, estando caracterizados por diferentes contextos e demandas domésticas e externas, conformando determinados padrões e temas de engajamento.

A teoria da estabilidade hegemônica explica que é necessária a existência de uma hegemonia, de um poder econômico e militar dominante, para o pleno desenvolvimento de uma economia de mercado mundial liberal. Partindo disso, a intervenção dos Estados Unidos na Colômbia torna-se justificável no cenário

internacional, pois suas atitudes perante o Plano Colômbia têm o intuito de ampliar sua segurança e preservar sua sobrevivência.

Mesmo essa idéia sendo oposta à apresentação de algumas afirmações anteriores, a justificativa dada é de que, muitas vezes, para preservar seu território e sua população, o Estado precisa intervir em algumas questões que lhe são pertinentes. Nesse sentido, pode-se afirmar que a força militar de um Estado é essencial para a segurança nacional e também em relação a suas fronteiras. A noção de segurança está diretamente associada não só à existência de um território nacional delimitado por fronteiras, um espaço de identidade que integra uma comunidade de valores comuns, mas também à existência de um poder de soberania que conduz a sociedade e que constitui capacidades para responder a agressões e ameaças.

Desse modo, dadas as condições do sistema internacional, a política externa dos EUA é caracterizada pela adaptação e readequação aos desafios concretos a serem enfrentados pelo país. As questões da agenda internacional variam conforme as pressões do contexto, havendo o predomínio de um ou outro tema, sua recombinação e atualização, mantendo-se sempre um núcleo básico de percepções sobre o sistema, os Estados Unidos e suas estratégias. Desse modo, como mostrado neste trabalho a Colômbia, assim como os demais países latino-americanos, sempre tiveram sua política externa muito influenciada pelos Estados Unidos.

A política externa norte-americana deve ser considerada sob a influência dos atentados de 11 de setembro de 2001, que se refletiram no redirecionamento da Doutrina de Segurança Nacional, revista e modificada após esse evento. As medidas para preservar seu território e sua população foram imediatamente adotadas pelos diversos setores do governo norte-americano. Ainda que tenha sido mantida a relevância de implantação de uma estrutura de proteção militar para o território norte-americano, o foco de sua Estratégia de Segurança Nacional passou a ser a luta sem trégua ao dito terrorismo internacional, às redes terroristas sem fronteiras e aos países não aliados que produzem armas de destruição em massa.

Nesse sentido, reduziu-se ainda mais a prioridade da política externa norte-americana para a América Latina. No entanto, na sua escala de interesses nacionais, o governo dos EUA tem um interesse importante a considerar na América Latina, que é a questão do narcotráfico. Hoje, a quase totalidade da cocaína

consumida no mercado interno norte-americano é oriunda da América Latina, particularmente da Colômbia.

Apresentando-se a política externa norte-americana para América Latina, conseguiu-se atingir o objetivo de mostrar as mudanças da política estadunidense empreendida para esta região, principalmente no que diz respeito as suas relações com a Colômbia e, por consequência, à criação do Plano Colômbia, que busca o controle do narcotráfico.

Portanto, há metas importantes do Plano Estratégico do Departamento de Estado dos EUA reservadas para a América Latina, dentre elas: o combate ao narcotráfico e a outros crimes transnacionais; o fortalecimento da democracia e da economia nos países da região, com a consequente redução das instabilidades políticas; a preservação do meio ambiente; e o respeito aos direitos humanos. Em consequência, o governo dos EUA mantém uma política agressiva e atuante com relação à região, priorizando a presença e, em alguns casos, até mesmo a intromissão em assuntos internos nos países onde há maior comprometimento devido às ameaças citadas. Assim é que, nos países da América Latina, a atenção está mais voltada para o fortalecimento da democracia e para as questões ligadas aos desajustes econômicos que comprometem a estabilidade regional.

Para a Colômbia, está destinada a maior ajuda financeira e militar, presumivelmente por ser esse país o que concentra grande produção de cocaína e abastece o mercado consumidor dos EUA. É importante ressaltar o fato de que esse país é, também, amazônico, e absorve uma forte presença militar norte-americana na área de selva.

Todo esse espaço obtido pelos EUA na América Latina, por meio de presença militar, ajuda financeira e intromissão política nos assuntos internos dos países hospedeiros, garante ao país sua estabilização como hegemonia dominante na região. Os EUA utilizam as expressões política, econômica, científico tecnológica e militar, de forma constante, eficiente e progressiva, para a expansão do seu poder Nacional na América Latina.

Dessa forma, pode-se dizer que os objetivos propostos deste trabalho foram parcialmente atingidos e, aliado às teorias da estabilidade hegemônica e de guerra de baixa intensidade, relacionando-as com a compreensão da política externa do Estados, conseguiu-se explicar as atitudes tomadas pelos Estados Unidos e pela Colômbia em relação ao narcotráfico, com a criação de um programa desenvolvido

para estabilizar o tráfico de drogas no continente americano, o chamado Plano Colômbia.

Ao mesmo tempo em que os norte-americanos ampliam seu poder militar na região, estabelecendo bases, estações de radar e de comunicações, entre outras atividades relevantes, as Forças Armadas dos países latino-americanos se enfraquecem, por força de orçamentos reduzidos e de políticas governamentais que priorizam, em menor escala, os assuntos ligados à Defesa.

O Plano Colômbia, que se constitui na primeira experimentação prática de atuação americana, mesmo que encoberta, pelas dificuldades decorrentes de sua complexidade e por ser considerado pelos demais países latino-americanos como uma inaceitável interferência, tem recebido críticas e pode não atingir seu objetivo de expandir-se pela América Latina, principalmente no contexto dos governos de esquerda que predominam no bloco amazônico. Mesmo assim, concorrentemente, estão havendo ações concretas nos países da região, com a utilização de bases aéreas e a expansão das atividades de inteligência e vigilância, todas com a presença de militares e técnicos americanos. A política do antigo governo norte-americano, de constante pressão e buscando definir um novo reordenamento doutrinário para as instituições latino-americanas, para constituírem órgãos que privilegiem as questões de segurança interna, deverá se aprofundar ainda mais no futuro.

O Plano Colômbia não alcançou os resultados esperados, pela desconfiança dos demais países fronteiriços, que o consideram a primeira grande interferência norte-americana na região, pelas dificuldades intrínsecas a uma operação de tal porte e também pela necessidade dos EUA de priorizar os esforços contra o terrorismo no Oriente Médio. Também em mais de dez anos após o início do Plano Colômbia, o principal resultado da ação antidrogas pode ter sido o enfraquecimento de movimentos guerrilheiros de inspiração política. Assim, mesmo que o aparelhamento das forças de segurança colombianas não tenha conseguido interromper o tráfico para os Estados Unidos, onde 95% da cocaína consumida ainda tem origem no país latino-americano, a ação pode ter ajudado a minar as guerrilhas colombianas, principalmente as FARC-EP e o ELN.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. A dependência diplomática e os interesses nacionais. **Domtotal**, Belo Horizonte, 15 jul. 2010. Disponível em <<http://www.domtotal.com/colunas/detalhes.php?artId=1473>> Acesso em: 16 ago. 2013.
- _____. Bases conceituais de uma política externa nacional. In: MARTINS, Estevão C. R.; SARAIVA Miriam G. (Orgs.). **Brasil - União Europeia - América do Sul: Anos 2010-2020**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, pp. 228-243, 2009.
- ALVES, M. C. **O Estado colombiano**. 127 f, 2005. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais) PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2005.
- AMORIN, C. L. N. **Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o conselho de segurança da ONU no período pós-guerra fria**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados IEA, 1998. Disponível em <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/amorimdesequil_briounipolar.pdf>. Acesso em: 03 out. 2013.
- BORBA, P. S. Narcotráfico nas Américas. **NERINT**, Porto Alegre, v.1, n. 5, pp. 1-117, set. 2009.
- BORJA, L. A. O oportunismo armado das FARC. **A Nova Democracia**, Rio de Janeiro, v.1, n. 10, jun. 2003.
- BORTOLUCI, J. H. **Política externa norte-americana e o conflito árabe-israelense (1967-1982): dinâmica e fatores determinantes**. 2005. 104 f. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, USP, 2005.
- CARDONA, D. C. (Ed.). **Colômbia: una política exterior em transición**. Bogotá: FESCOL, 2011. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08196.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2013.
- CEARÁ, D. B. Colômbia: poderes paralelos e crise humanitária. In: XIX ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA: PODER, VIOLÊNCIA E EXCLUSÃO ANPUH/SP-USP, São Paulo, pp. 1-13, set. 2008. **Anais...**
- CEPIK, M; et al. A Colômbia e os desafios para a integração sul-americana. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 14, pp. 18-32, out./nov. 2012.
- CHOMSKY, N. A nova guerra contra o terror. Tradução de Carlos Afonso Malferrari. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.16, n.44, pp. 5-33, 2002
- CMI BRASIL. **FARC-exército do povo: força beligerante**. 2007. Disponível em <<http://www.midiaindependente.org/pt/red/2007/12/404540.shtml>>. Acesso em: 15 out. 2013.

COSTA, P. B. O Destino Manifesto do povo estadunidense: uma análise dos elementos delineadores do sentimento religioso voltado à expansão territorial. In: V CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA. Maringá, pp. 2267-2276, 2011.

Anais...

FERREIRA, D. J. V.; LIMA W. O. “O silêncio dos fuzis não é a paz” a influência do narcotráfico na mudança dos moldes do conflito colombiano. **Ameríndia**, Fortaleza, v. 4, n. 2, pp. 1-16, 2007.

FIORI, J. L. Sobre o poder global. **Novos Estudos**, Rio de Janeiro, v. 5, n 73, pp. 61-72, nov. 2005.

FREIRE, M. R. (Coord.) **Política externa**: as relações internacionais em mudança. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011. Disponível em <http://www.ipri.pt/publicacoes/revista_ri/pdf/R135_Rec01_AR.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2013.

FURTADO, C. Esferas de influencia e desenvolvimento: o caso da América Latina. **Análise Social**, Rio de Janeiro, v. 39, n 170, pp. 50-66, 2004.

GILPIN, R. **The political economy of international relations**. Princeton University Press. 1987

GOMES, S. C. **A política externa e a diplomacia numa estratégia nacional**. Instituto da Defesa Nacional, Portugal, pp. 55-76, out./dez. 1990. Disponível em <http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/2669/1/NeD56_GSantaClaraGomes.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2013.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 5 ed. 2002.

_____. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2 ed. 1978.

GUEVARA, K. Z. C. As forças armadas revolucionárias da Colômbia (FARC) e sua atuação no cenário internacional. **Rev. Eletrônica de Direito Internacional**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, pp. 213-240, 2010.

GUIMARÃES, C. A política externa dos Estados Unidos: da primazia ao extremismo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 46, pp. 53-67, 2002.

GUZZI, A. C. **As relações EUA-América Latina**: medidas e consequências da política externa norte-americana para combater a produção e o tráfico de drogas ilícitas. 2008. 131 f. Dissertação (Programa Interinstitucional PUC-SP/UNESP/ UNICAMP de Mestrado em Relações Internacionais), São Paulo, 2008.

HYLTON, F. A revolução colombiana. São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Plano Colômbia**: Perspectivas do Parlamento Brasileiro. Brasília: INESC, 2002.

JACKSON, R.; SØRENSEN, G. **Introdução às Relações Internacionais**: teorias e abordagens. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

KATAYAMA, Y. *Redefinition of the concept of low-intensity conflict*. **NIDS Security Reports**, Tokyo, n. 3, v.1, pp. 56-72, mar. 2002

KEGLEY, C. W.; WITTKOPF, E. R. **World politics: trend and transformation**. New York: St. Martin's Press, 6 ed. 1997.

KEOHANE, R. O. **International institutions and state power: Essays in international relations theory**. Boulder: Westview Press, 1989.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and interdependence**. New York: Longman, 3 ed. 2000.

KINDLEBERGER, C. **The world in depression, 1929-1939**. Berkeley: University of California Press, 1973.

KISSINGER, H. **Diplomacy**. New York: Simon and Schuster, 1994.

LAGO, M. M. **Políticas exteriores latinoamericanas comparadas: Colombia**. 116 f, 2009. Dissertação (Programa de mestrado da Faculdade de Ciências Sociais), Universidad Del Salvador, Buenos Aires, 2009.

LINS, J. V. N. O Plano Colômbia e o impacto nas relações entre Brasil e Colômbia. In: SEMINÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – TECENDO DIÁLOGOS SOBRE A PESQUISA SOCIAL, Maringá, pp. 461-474, 2012. **Anais...**

LOPES, J. C. S. **O Plano Colômbia e a Amazônia brasileira**: intervenção, militarização e defesa na segunda metade do século XX. 135 f, 2009. Dissertação (Programa de Mestrado em História Social, Centro de Letras e Ciências Humanas), Universidade Estadual de Londrina – UEL, Londrina, 2009.

MALYARENKO, T. **Low intensity conflict**. *Regional Seminar for Excellence in Teaching*, Ukraine, pp. 1-27, 2009. Disponível em <<http://www.stefanwolff.com/files/Low%20Intensity%20Conflict.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

PECEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos**: continuidade ou mudança?. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 2011.

PINTO, A. C.L. **Quitarleel agua al pez**: violações de direitos humanos na guerra de contra-insurgência em Chiapas (1995-2000). 65 f, 2012. Monografia (curso de especialização em Ética e Educação em Direitos Humanos) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

POLLACHI, N.; CARVALHO, C. E. F. Fragilização do estado na Colômbia: estabilidade econômica, crime organizado e violência política. In: XX ENCONTRO

DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA – PUC, São Paulo, pp. 1-8, 2010. **Anais...**

RAMÍREZ, S. *El giro de la política exterior colombiana*. **Rev. Nueva Sociedad**, Bogotá, v. 1, n. 231, pp. 79-95, jan./fev. 2011.

RELINTER. **O que são as Relações Internacionais**. Portal de Relações Internacionais no Brasil. 2011. Disponível em <<http://relinter.webs.com/oquesoasrelaesinternacionais.htm>>. Acesso em: 14 mai. 2013.

RIPPEL, M. P. **O Plano Colômbia como instrumento da política Norte-Americana para a América Latina e suas consequências**. 30 f, 2004. Trabalho Acadêmico, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2004.

SANCHEZ, M. R. et al. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v.1, n. 27, pp. 125-143, nov. 2006.

SANTANA, A. A globalização do narcotráfico. **Rev. Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 2, n. 42, pp. 99-116, jul./dez. 1999.

SANTANA, B. B. **A questão da segurança e da soberania nacional na “cabeça do cachorro”**: as FARC e a Atuação do exército brasileiro na região. 81 f. 2009. Dissertação (Programa de Formação em Relações Internacionais, Centro de Ciências Sociais e Aplicados) – Universidade da Amazônia – UNAMA, Ananindeua, 2009.

SANTOS, M. Passado e presente nas relações Colômbia – Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa Norte-Americana. **Rev. Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, pp. 67-88, jan./jul. 2010.

SANTOS, M. H. C. A nova missão das forças armadas Latino-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, pp. 115-129, fev. 2004.

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

SCHILLING, V. **Estados Unidos e América Latina**: da doutrina Monroe à ALCA. 5 ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

SHIMABUKURO, A. et. al. **A política externa dos Estados Unidos para a América Latina**: alguns aspectos do segundo mandato de George W. Bush. São Paulo: UNESP, 2011. Disponível em <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2011/10/A-politica-externa-dos-EUA-para-a-America-Latina-Alessandro-Shimabukuro-Marcos-Ferreira-y-Paulo-Pereira.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2013.

SILVA, C. D. **O Plano Colômbia e o combate ao narcotráfico**: a questão geopolítica Norte-Americana na América do Sul. 12 f. 2010. Projeto de Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2010a.

SILVA, L. F. A política externa estadunidense no atual quadro político sul americano. In: SEMINÁRIO DE ESTUDOS DA POLÍTICA DA AMÉRICA LATINA – IMPERIALISMO, NACIONALISMO E MILITARISMO NO SÉCULO XXI. Londrina, pp. 20-28, 2010b. **Anais...**

STEFANI, E. **A política externa dos EUA para a América Latina**: da doutrina Monroe à diplomacia total. 2012. In: O poder Norte-Americano e a América Latina na pós-guerra fria, São Paulo: Annablume, pp. 19-49, 2012.

UNODC, **World Drug Report**. New York: United Nations publication, 2013.

VALÊNCIA, L. Drogas, conflito e os EUA: a Colômbia no início do século. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, pp. 78-104, set./dez. 2005.

VIANA, M. T. **Condicionantes da ascensão de Uribe e aliança estratégica com os EUA na construção do Estado colombiano**. São Paulo: USP, 2008.

VIDIGAL, A. A. F. Algumas tendências da política externa dos Estados Unidos após o fim da guerra fria. **Rev. Intellector**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, pp. 1-48, jan./jun. 2007.

VILLA, R. D.; OSTOS, M. D.P. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Rev. Brasileira de Política Internacional**, São Paulo, v. 48, n. 2, pp. 86-110, 2005.

WALTZ, K.N. *The emerging structure of international politics*. **International Security**, Cambridge, v. 18, n. 2, pp. 44-79, 1993.

WELTER, J. P. As forças armadas e a guerra ao narcotráfico. **Rev. Eletrônica Tempo Presente**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 130, 2005.

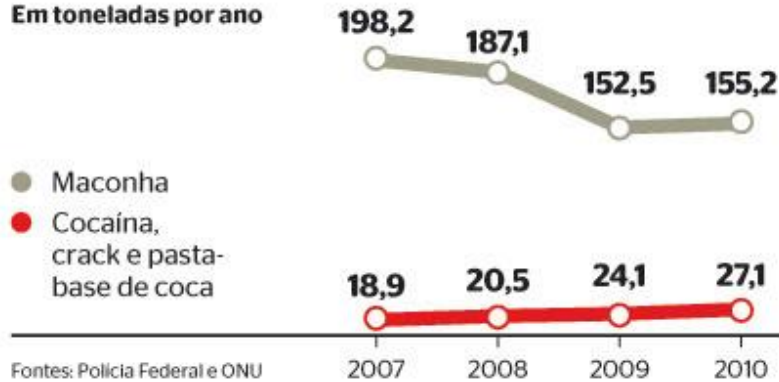
YOUNG, O. R. *International regimes: toward a new theory of institutions*. **World Politics**, v. 39, n. 1, pp. 22-104, 1986.

ANEXO A – Gráfico da evolução do cultivo da cocaína nos países andinos

Do cultivo ao consumo

As apreensões feitas pela PF sugerem o crescimento do tráfico de cocaína

Em toneladas por ano



- Maconha
- Cocaína, crack e pasta-base de coca

Fontes: Polícia Federal e ONU

1,3 a 1,9 milhão
de pessoas
consomem cocaína
e crack no Brasil
(quase 1% da população)

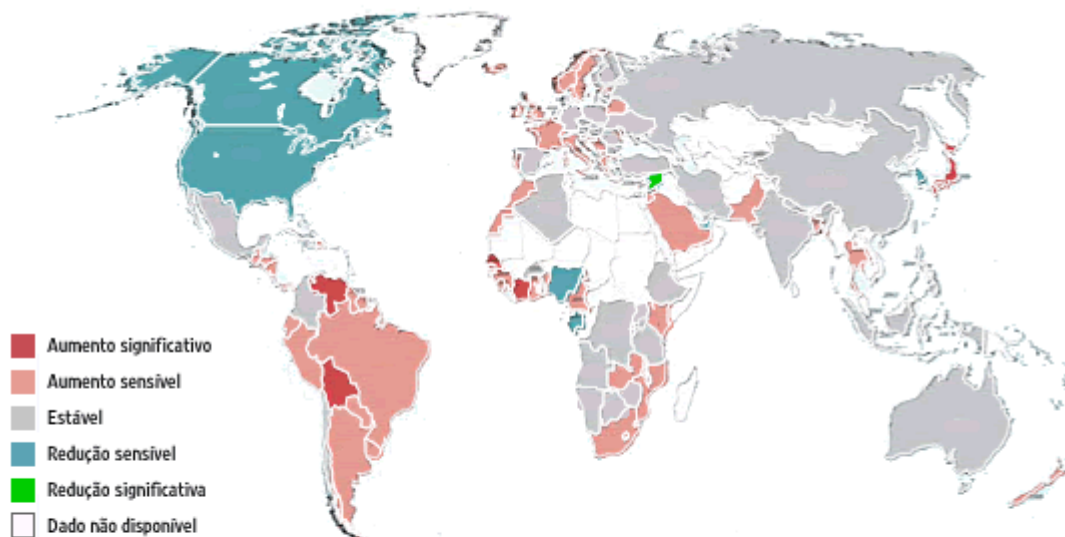
5 milhões
de pessoas
consomem maconha
no Brasil
(2,6% da população)

EVOLUÇÃO NO CULTIVO DE COCAÍNA

Colômbia
Redução de
18% nas plantações.
Área atual de
57.000 hectares

Peru
Aumento de
4% nas plantações.
Área atual de
61.200 hectares

Bolívia
Aumento de
6% nas plantações.
Área atual de
30.900 hectares

ANEXO B – Mapa da mudança no consumo de cocaína em nível global**MUDANÇA NO CONSUMO DE COCAÍNA**

Fontes: Relatórios anuais da UNODC baseados em dados de pesquisas, pesquisa do programa "National Household", departamento de Estado dos EUA, Relatório Internacional de Estratégia e Controle de Narcóticos, relatórios do "Law Enforcement" (agência norte-americana de manutenção da lei), publicações da UNODC para vários países, pesquisas sobre ópio da UNODC, rede de informações sobre drogas na Ásia e Pacífico (Dainap)

ANEXO C – Mapa das áreas de cultivo de cocaína na Colômbia

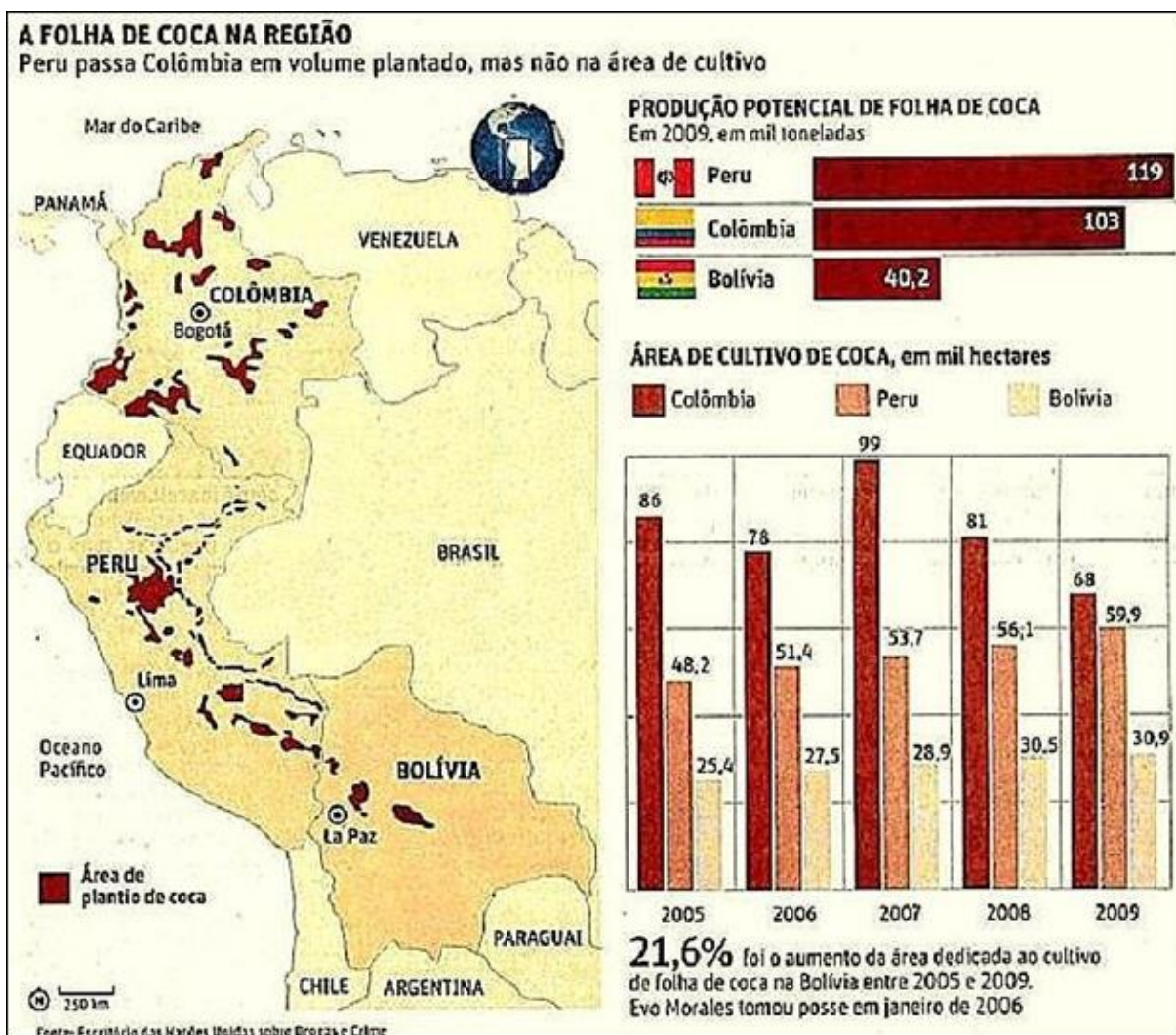


General Coca Cultivation Areas in Colombia

ANEXO D – Gráfico do cultivo de cocaína na região andina de 1997 a 2007



ANEXO E – Gráfico do cultivo de cocaína nos países andinos de 2005 a 2009



ANEXO F – Mapa da influência de cultivos ilícitos das FARC

Influencia cultivos ilícitos Farc

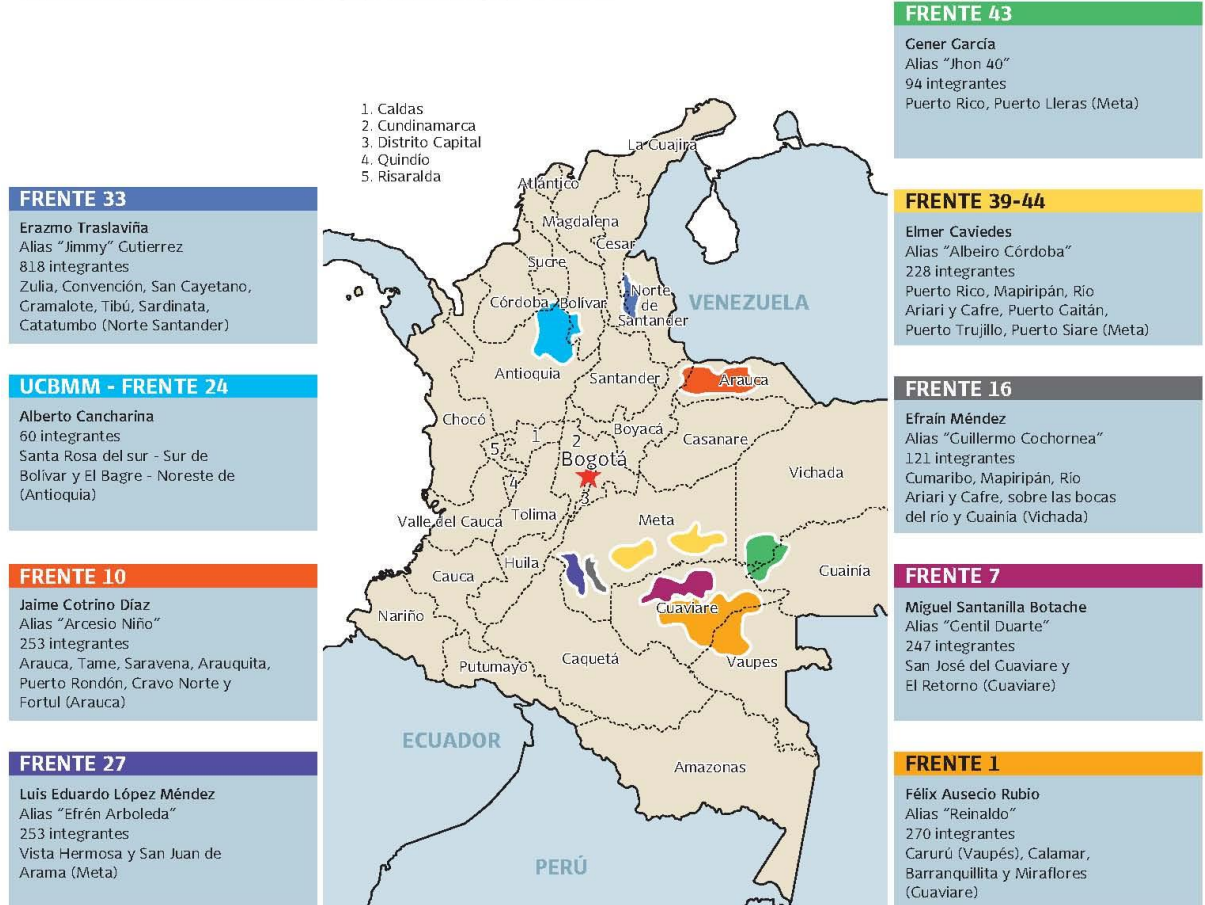


Gráfico: El País