



YALLE CATHARINNE VIEIRA DE CARVALHO

**A TEORIA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA E A RELAÇÃO
ESTADOS UNIDOS-COLÔMBIA: COMBATE ÀS DROGAS NO GOVERNO
URIBE (2002-2006)**

João Pessoa

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

YALLE CATHARINNE VIEIRA DE CARVALHO

**A TEORIA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA E A RELAÇÃO
ESTADOS UNIDOS-COLÔMBIA: COMBATE ÀS DROGAS NO GOVERNO
URIBE (2002-2006)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para a conclusão do
Curso de Graduação em Relações
Internacionais da Universidade Federal da
Paraíba.

Orientador: Prof. Msc. Daniel de Campos Antiqueira

João Pessoa

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

V657a Vieira de Carvalho, Yalle Catharinne.

A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança e a relação Estados Unidos-Colômbia: Combate às drogas no governo Uribe (2002-2006) / Yalle Catharinne Vieira de Carvalho. – João Pessoa, 2017.

67f.: il.

Orientador(a): Prof^o Msc. Daniel de Campos Antiquera.
Trabalho de Conclusão de Curso (Relações Internacionais) –
UFPB/CCSA.

1. Colômbia. 2. Estados Unidos. 3. Complexo Regional de Segurança. I.
Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:327(043.2)



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 9,5, o Trabalho de
Conclusão de Curso

*“A Teoria dos complexos regionais de segurança e a relação Estados Unidos-
Colômbia: Combate às drogas no Governo Uribe (2002-2006)”*

Elaborado por

Yalle Catharinne Vieira de Carvalho

Como requisito parcial para a obtenção do grau de

Bacharel em Relações Internacionais.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Me. Daniel de Campos Antiquera - UFPB

Prof. Dr. Henry Iure de Paiva Silva - UFPB

Prof. Dr. Marcos-Alan Shaikhezadeh Vahdat Ferreira - UFPB

João Pessoa, 05 de dezembro de 2017.

Dedico este trabalho, com muito carinho, à minha mãe, Maria Filomena Vieira, e também a minha irmã Yanne Carvalho, por todo apoio e incentivo ao longo dos anos.

AGRADECIMENTOS

A meu orientador, Me. Daniel de Campos Antigueira, por toda a disponibilidade, ajuda e confiança principalmente durante essa última etapa do curso, e por toda a inspiração que transpira em seu conhecimento das veias de ser um latino-americano.

Aos meus pais, Maria Filomena Vieira e Paulo Edson Ramos de Carvalho, por me ajudarem a crescer e me apoiarem em minhas decisões ao longo desses anos, e por me mostrarem que o caminho de cada um é único e cabe a cada um nós buscá-lo nas oportunidades que nos são dadas, com a força que corre em nosso sangue.

A minha irmã, Yanne Cibelle Vieira de Carvalho, por todo cuidado e amor que demonstra em nossa relação de irmandade, e por sempre acreditar em mim e me apoiar em qualquer que seja a empreitada que terei pela frente.

A minha vó, Maria de Lourdes Silva, a rosa vermelha dos meus jardins, por seu exemplo de mulher de garra que me inspira e me apoia.

As minhas tias, Roseane Cristina e Leonilda Vieira, e prima Paula Fernanda, que sempre me apoiaram e me incentivaram desde pequena, me mostrando a força que essa família possui.

As minhas amigas, Laiza Sarinho, Laís Moraes e Ana Carolina, por toda assistência e disponibilidade que tanto me ampararam durante essa etapa final do curso.

A meu melhor amigo, Artur Zanelatto, por toda proteção, força e atenção, sem as quais esses últimos meses seriam menos toleráveis.

Ao meu time na AIESEC hoje, Luís Carneiro, Gabriel Henrique, Matheus Sanches e Laís Moraes, por a compreensão, amizade e auxílio nesses últimos meses tão decisivos, e a Jéssica Gomes, que desde o primeiro semestre até hoje tanto me deu forças.

Aos meus amigos do curso de Relações Internacionais, pelo dia-a-dia, os aprendizados, a boêmia, o apoio recíproco, em especial à Daniela Falcão e Carolina Monteiro, amizades inestimáveis que sem esse curso não existiriam.

E por fim, a todo o corpo docente do curso de Relações Internacionais, por todo o aprendizado transmitido durante todos esses anos.

"La interpretación de nuestra realidad con esquemas ajenos sólo contribuye a hacernos cada vez más desconocidos, cada vez menos libres, cada vez más solitarios."

(Gabriel García Márquez)

RESUMO

O presente trabalho propõe-se a discutir a utilidade da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS) de Buzan e Waever (2003) para entender a relação entre os Estados Unidos e a Colômbia no âmbito do combate às drogas, tomando como espaço temporal o primeiro mandato do governo Uribe (2002-2006). Tendo como escopo o histórico de aproximação entre os países e o que poderia ser considerado um aprofundamento desta relação durante o governo objetivado, haja vista pontos como: (i) a realização do Plano Colômbia, (ii) o foco no combate ao terrorismo na política de segurança norte-americana após o 11 de Setembro e (iii) a Política de Segurança Democrática de Uribe. Estes elementos trouxeram uma presença mais forte e militarizada dos Estados Unidos na região andina e principalmente no território colombiano, caracterizando uma relação em termos securitários que é compreendida através da TCRS. Neste sentido, a metodologia utilizada é de cunho qualitativo, com uso de técnica de levantamento bibliográfico, que encontra base na literatura sobre a história das relações entre os países e sobre a TCRS. Com isso, tem-se que a aplicação da TCRS à conjuntura tratada nesse trabalho possui impacto positivo, contudo, com ressalvas a alguns pontos que podem ser preenchidos com debate de outras abordagens teóricas.

Palavras-chave: Colômbia, Estados Unidos, Complexo Regional de Segurança.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the applicability of the Regional Security Complex Theory (RSCT) - developed by Buzan and Waever (2003) - to understand the relationship between the United States and Colombia in the "fight against drugs", analysing the first term of the Uribe government (2002-2006). Taking into account the history of approximation between the two countries and what could be considered a deepening of such relationship between the government mentioned above, there are points - such as (i) the development of Plan Colombia, (ii) the focus on the fight against terrorism in the policies of national security in the United States after 9/11 and (iii) Uribe's Democratic Security Policy - which, together, brought a stronger and more militarised presence of the United States in the Andean region and especially in the Colombian territory, characterising a relationship - in terms of security - that can be understood using the RSCT. In this way, a qualitative methodology was applied, using a bibliographical survey method, which is based on the literature on the history of the relationship between the countries and on the RSCT. Thus, the applicability of the RSCT to the conjuncture studied in this paper has a positive impact, however, with limitations which can be solved by debates on similar theories.

Keywords: Colombia, United States and Regional Security Complex.

SUMÁRIO

Introdução.....	1
1. Relações históricas entre Colômbia e Estados Unidos: Panorama de combate às drogas entre governos.....	4
1.1. Da promulgação da guerra às drogas ao combate às drogas no governo de Ronald Reagan (1981-1989).....	4
1.2. Combate às drogas no governo de George H. W. Bush (1989 - 1993).....	8
1.3. Combate às drogas no governo Bill Clinton (1993 - 2001).....	12
2. Diálogo do combate às drogas com Bush e Uribe (2002-2006).....	18
2.1. Bush e a guerra ao terror.....	18
2.2. O Plano Colômbia I, herança de Clinton e Pastrana.....	22
2.3. O governo Uribe I, a Política de Segurança Democrática e suas consequências.....	26
3. Teoria do Complexo Regional de Segurança e o contexto colombiano-estadunidense no combate às drogas.....	34
3.1. O escopo da Teoria do Complexo Regional de Segurança.....	34
3.1.1. Estudos de segurança e segurança regional.....	34
3.1.2. Teoria do Complexo Regional de Segurança.....	38
3.2. Aplicando a teoria à conjuntura colombiana-estadunidense no combate às drogas.....	43
Conclusão.....	49
Referências bibliográficas.....	53

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa da Colômbia.....	30
Figura 2 - Complexos Regionais de Segurança nas Américas.....	41

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valores destinados ao combate às drogas nos Anos Fiscais do Governo Reagan (1982-1899).....	7
Tabela 2 - Plano Colômbia - Assistência para Colômbia.....	25

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Acordos bilaterais firmados entre Estados Unidos da América e Colômbia nos assuntos de defesa, segurança e combate às drogas ilícitas e ao terrorismo (1980-2006).....	45
---	----

Introdução

Ao observar a história da América Latina, podemos perceber que o relacionamento entre os Estados Unidos e a Colômbia advém de muito tempo. De acordo com Tickner (2007), "entre as tendências históricas da política exterior colombiana, a proximidade com os Estados Unidos é, sem dúvida, uma das que mais se destaca" (TICKNER, 2007, p. 91). Porém, essa relação entre os Estados não se limitou apenas à política externa, mas trespassa também para um relacionamento securitário principalmente ao final do governo de Pastrana (1998-2002) e início de Uribe (2002-2006) com aspectos marcantes como o Plano Colômbia, o Plano de Segurança Democrática do governo Uribe e inserido neste o Plano Patriota, que possuem um auxílio mais visível e elevado dos Estados Unidos em direção à Colômbia.

Nesse contexto, vários pontos dessa relação são discutíveis, buscando-se nesse trabalho focar principalmente no que concerne às estratégias para o combate à produção e tráfico de droga, e posteriormente após o 11 de setembro, o combate ao narcoterrorismo, onde se destaca uma relação entre as guerrilhas insurgentes que assolavam o território colombiano e o narcotráfico, apontada tanto por Bush quanto por Uribe, predominando a partir daí estratégias prioritariamente securitárias. É nessa conjuntura que ao falarmos de estudos de segurança, passamos a ter como uma alternativa o uso da Teoria do Complexo Regional de Segurança¹ de Buzan e Wæver (2003) para compreender como se dá essa relação em termos securitários e entendendo a Colômbia como parte de uma região que possui processos de securitização² e desecuritização interligados (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 44).

Teoria renomada dentro dos estudos de segurança internacional, se mostra de grande importância para o entendimento das dinâmicas de segurança entre os países, em nível regional e sistêmico. Busca explorar conceitos de mecanismos específicos para atuação estrangeira dentro da região em que o Complexo Regional de Segurança (CRS) está inserido, como é o caso do CRS Sul-Americano. Essa atuação é definida através dos

¹ Teoria explorada no capítulo três deste trabalho

² Conceito explorado no capítulo três deste trabalho

mecanismos de *penetration* ou *overlay*³, onde principalmente o primeiro vai ao encontro do comportamento dos Estados Unidos com a Colômbia no CRS da América do Sul, visto que é caracterizado por alinhamentos de segurança da potência extra-regional com países que compõem o CRS (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 46).

Dessa forma, no presente trabalho se propõe discutir a aplicabilidade da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança de Buzan e Wæver (2003) para entender o relacionamento entre os Estados Unidos e a Colômbia, no âmbito do combate às drogas, tendo como foco o período do primeiro mandato do governo Uribe (2002-2006) onde se nota um aprofundamento⁴ dessa relação com aspectos securitários entre os dois Estados. Buscando-se comparar com aspectos de teorias similares que poderiam ser complementares, excludentes ou mesmo substitutivas à essa.

Visto a natureza explicativa da pesquisa, buscou-se realizar uma revisão da literatura concernente à história do relacionamento entre os Estados Unidos e a Colômbia, voltando inicialmente ao governo Reagan para entender a lógica histórica dessa relação e chegando até a junção do governo Bush e Uribe, de 2002 a 2006. Assim como, revisão dos conceitos dos próprios Buzan e Wæver (2003) da Teoria do Complexo Regional de Segurança, e outros trabalhos que buscam explorar essa teoria, principalmente no contexto da América do Sul. E adicionalmente, exame de outras teorias de segurança alternativas a esta, como a Teoria do Complexo Regional de Segurança de Lake e Morgan (1997), da Paz Violenta de David R. Mares (2001).

Objetivando dessa forma cumprir a proposta do trabalho, analisando a contextualização da cooperação securitária entre os EUA e a Colômbia precedente a 2002, o Plano Colômbia I (2001-2005) no que toca a seu surgimento, financiamento, objetivos e resultados, e brevemente as consequências da relação EUA-Colômbia para os países vizinhos ao território colombiano, haja vista a política ofensiva adotada no período aqui delimitado.

Ademais, o trabalho que é advindo de uma pesquisa mais profunda após Iniciação Científica na área de Segurança Internacional, vai ao encontro de conceitos básicos das Relações Internacionais como a soberania de um Estado, predominante no sistema de estados Westfaliano, e análise de como esse aprofundamento que se dá no período

³ Termo específico usado na teoria do Complexo Regional de Segurança de Buzan e Wæver no livro *Regions and power* (2003).

⁴ Aprofundamento denotado tanto em termos de auxílio financeiro dos Estados Unidos para Colômbia como em acordos bilaterais, explorados no Quadro 1 do capítulo três.

delimitado é saudável para o Estado colombiano, principalmente no que concerne à estrutura física e social do Estado. Visto tanto com a atuação dos Estados Unidos no CRS Sul-Americano, como em debates históricos apresentados por acadêmicos como Tickner (2007), Santos (2010), Guzzi (2008), Tokatlián (2004) entre outros explorados no texto, que contribuem para a discussão e entendimento da atuação de potências do sistema internacional com outros Estados em cenários similares e traz relevância maior desse trabalho para a comunidade acadêmica.

Nesse contexto, o trabalho se encontra dividido em três capítulos. O primeiro capítulo busca trazer o histórico da relação entre os dois Estados, com foco na política de combate às drogas adotadas entre o período dos presidentes Reagan (1981-1989), Bush (1989-1993) e Clinton (1993-2001), perpassando dessa forma pelos governantes colombianos Betancur (1982-1986), Barco (1986-1990), Gaviria (1990-1994), Samper (1994-1998) e Pastrana (1998-2002), com períodos marcados tanto por aproximação, mas também de distanciamento entre os países no que concerne ao apoio e alinhamento de políticas.

O segundo capítulo segue a lógica do primeiro, porém com foco principal no governo Bush e Uribe, no período do primeiro mandato do governante colombiano (2002-2006). Buscando dessa forma primeiramente explorar um pouco das mudanças ocorridas com o 11 de setembro no que concerne às estratégias de segurança dos Estados Unidos, visto o foco anterior na guerra às drogas e a mudança para a guerra ao terror. Em seguida trazer pontos chaves do Plano Colômbia I, que apesar de herdado de Pastrana e Clinton, foi colocado realmente em prática com Bush e Uribe. E por fim, percorrendo o governo Uribe com foco na sua Política de Segurança Democrática, aspecto do seu Plano de governo que se destacou não só o primeiro mandato, como em todo o seu governo.

Sendo introduzido por fim os estudos de segurança ao contexto histórico no capítulo três. Com uma explicação inicial sobre os estudos de segurança em si, e apresentação de conceitos chaves para melhor assimilação da teoria do CRS, explanamos em seguida a esta assimilação. E, concluindo o capítulo com a conexão da teoria ao cenário histórico, e a discussão dos conceitos da teoria do CRS e sua aplicabilidade à conjuntura colombiano-estadunidense abordada nos capítulos anteriores.

1. Relações históricas entre Colômbia e Estados Unidos: Panorama de combate às drogas entre governos.

Neste capítulo, buscaremos explicar um pouco do histórico anterior ao governo foco deste trabalho. Entendendo dessa forma as medidas aplicadas ao combate às drogas desde o governo Reagan, remontando um pouco à proclamação da guerra às drogas de Nixon e indo até o governo de Clinton, passando desse modo pelos presidentes colombianos Betancur, Samper e Pastrana.

Sendo necessário para entender que existiram vários momentos na relação entre a Colômbia e os Estados Unidos, tanto de continuidade quanto de quebra, mas com pontos muito parecidos, principalmente nos momentos de aproximação, que consistiram principalmente na assistência ao combate às drogas e também ao conflito interno protagonizado pelas guerrilhas colombianas.

1.1 Da promulgação da guerra às drogas ao combate às drogas no governo de Ronald Reagan (1981-1989).

A origem da guerra às drogas data da disputa eleitoral onde o candidato Richard Nixon concentra seu discurso na importância de restaurar a "lei e ordem", em 1968. Em seu governo, o uso de drogas foi tratado como um dos principais causadores da crescente criminalidade, o que o presidente pretendia combater. Dessa forma, o combate às drogas surge como uma alternativa legal, inserido no modelo federativo norte-americano, assim justificando a intervenção norte-americana em assuntos estritamente locais (FEITOSA; PINHEIRO, 2012, p.68). É dessa forma incluída na Doutrina de Segurança Nacional a luta contra a produção e comercialização de drogas ilícitas, inicialmente com o desejo de erradicação das drogas (SANTOS, 2010, p. 70).

A Colômbia possui papel de destaque nesse contexto de tráfico de drogas, de acordo com INCSR - International Narcotics Control Strategy Report - (apud GUZZI, 2008), devido a diversos fatores, como: a posição geográfica que ocupa na região andina; a crise sistêmica vivida no país, devido à fragilidade do governo nacional e suas políticas agrícolas, tornando o Estado colombiano ambiente propício para a realização de atividades

de organismos criminosos; e as três guerras⁵ simultâneas e inter-relacionadas que existem no país sul-americano (GUZZI, 2008, p. 55-56)

Em 1971, Nixon declara o tráfico de drogas como uma ameaça à segurança nacional (HERZ, 2002, p. 93). Ao longo do seu governo são adotadas e fortalecidas medidas repressivas contra às drogas, fixando dessa forma na agenda política dos Estados Unidos como um problema importante. Em 1973 é criado o *Drug Enforcement Administration* (DEA), tratando-se da única agência federal norte-americana com dedicação exclusiva a operações de combate ao tráfico de substâncias ilícitas. O DEA possui como principal objetivo a coordenação das agências governamentais responsáveis pelo combate às drogas, especialmente as que atuavam internacionalmente. Diferentemente das administrações Reagan e Bush pai, Nixon aplicou recursos na redução da demanda do que em repressão à entrada ou mesmo no combate nos países de produção de entorpecentes no país (FEITOSA; PINHEIRO, 2012, p. 68-69, GUZZI, 2008, p.30-31).

O espaço do combate às drogas dentro da Doutrina de Segurança Nacional perdurou por muitos governos, e trouxe várias etapas no desenvolvimento das relação de aproximação e distanciamento da Colômbia com os Estados Unidos, sendo orientada desde 1970 e durante o governo de Reagan pela doutrina de *respice polum* (SANTOS, 2010, p. 69)⁶, onde a Colômbia adota um alinhamento às diretrizes dos EUA no que diz respeito à política externa, para de tal maneira pertencer à esfera de influência da potência e tirar proveito disso.

O tema do combate às drogas ilícitas transforma-se assim em uma questão de segurança nacional, por ser relacionado⁷ à agentes externos e sendo tratado durante grande parte dos governos norte-americanos apenas como um problema de oferta, focando-se assim no combate desta (SANTOS, 2010, p. 70).

A resposta do Estado ao problema das drogas a partir de 1981, ano que Reagan assume a presidência, é enfatizada em medidas de controle, sobretudo contra os vendedores de cocaína, droga que tem sua epidemia iniciada nos EUA no fim dos anos

⁵ "(i) o governo colombiano contra os movimentos guerrilheiros de esquerda, tais como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia Exército do Povo (FARC-EP) e o Exército de Libertação Nacional (ELN); (ii) o governo contra os paramilitares, como as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC); e (iii) o governo contra os traficantes de drogas ilegais" (GUZZI, 2008, p. 56).

⁶ "Segundo essa doutrina, o país deveria adotar um alinhamento incondicional às diretrizes dos EUA em matéria de política externa, sob a convicção de que, além de pertencer à esfera de influência da "estrela polar do norte", a Colômbia poderia tirar grande proveito dessa associação" (SANTOS, 2010, p. 68)

⁷ Relação feita por estrategistas conservadores, de acordo com Tena (2000) e Rodrigues (2004) citados indiretamente por Santos (2010, p. 70) ao alegar essa caracterização do combate às drogas.

1970 e se estende por quase uma década, afetando o governo Reagan fortemente (REUTER, 2008, p. 3-6). Além disso, desde 1980, o narcotráfico vinha se sobressaindo como uma "ameaça proeminente" ao norte-americanos, os quais tiveram seu discurso de defesa sobre a presença dos EUA na América Latina direcionado para a contenção (direta ou indireta) da "ameaça do tráfico internacional de entorpecentes" (FEITOSA; PINHEIRO, 2012, p. 69).

Nesse sentido, em 1982, foi aprovada a *Defense Authorization Act*⁸, concedendo permissão ao exército americano à participação na luta contra as drogas. Em seguida, no ano de 1986, o presidente Ronald Reagan através do Decreto de Segurança Nacional 221 (National Security Decision Directive - NSDD-21)⁹ declara guerra às drogas e afirma que a cocaína era o principal inimigo de todo o continente americano. Além de argumentar que o tráfico de narcóticos ameaçava a integridade democrática dos governos, afetando os interesses dos EUA em uma situação de não cooperação de tal governo com contranarcóticos, e estabelecendo que havia uma aliança entre o terrorismo de esquerda (guerrilhas) e o narcotráfico, alegando que as atividades de narcóticos eram inevitavelmente acompanhadas por um aumento nos números da violência, de tal maneira os narcóticos foram colocados como uma ameaça letal para a segurança nacional norte-americana. Reagan dessa forma, expande seus esforços de combate às drogas a partir da teoria da narcoguerrilha (HERZ, 2002, p. 93).

Com a promulgação da Lei Contra o Abuso das Drogas (*The US Anti-Drug Abuse Act*), de 1986, se torna clara a consideração do governante de que o combate às drogas se tornava um ponto foco para segurança nacional dos EUA. Sendo as estratégias do governo norte-americano na esfera internacional segundo Guzzi (2008, p. 23), resumida em: "(i) apoio aos governos aliados e oposição a governos e movimentos insurgentes na América Central; (ii) intervenção militar direta; (iii) combate as fontes produtoras de drogas na região andina". O que mostra que as medidas internas e policiais de repressão à produção

⁸ A *Defense Authorization Act* foi "um ato para autorização as dotações do ano fiscal de 1982 para as Forças Armadas, para aquisição, pesquisa, desenvolvimento, teste e avaliação, para a operação e manutenção" (EUA, 1982), disponível em <<https://www.govtrack.us/congress/bills/97/s815>>, Acesso em: 05 março 2017

⁹ Diretiva que possui como título "*Narcotics and National Security*", ou Narcóticos e Segurança Nacional. Tinha como proposta "identificar o impacto do tráfico internacional de narcóticos para segurança dos Estados Unidos e para direcionar ações específicas para aumentar a efetividade dos esforços antinarcóticos dos EUA para aumentar a segurança nacional." (REAGAN LIBRARY, 1986, p.1, tradução nossa). Documento na íntegra disponível em: <<https://reaganlibrary.archives.gov/archives/reference/Scanned%20NSDDS/NSDD221.pdf>> Acesso em: 05 mar 2017.

de drogas ilegais passavam então a atravessar a fronteira nacional, principalmente nos pontos ii e iii no que concerne à atuação nesse combate na Colômbia.

Dessa forma, durante a década de 1980, há um interesse maior pelas estratégias na redução da oferta,

as quais consistem em combater diretamente as fontes produtoras das drogas consumidas no país, na interdição do tráfico, aplicação de lei e programas de erradicação; no lugar do uso de 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 (CIMADAMORE, 1997, p. 17-38 apud GUZZI, 2008, p. 24)

como visto durante um governo mais atual, o de Barack Obama (2009-2017).

Tanto o aumento de recursos destinados a combater o tráfico de drogas, quanto ao privilégio de uma política em detrimento da outra pode ser observado na tabela 1, que mostra os valores destinados ao combate durante os anos fiscais do governo Reagan.

Tabela 1 - Valores destinados ao combate às drogas nos Anos Fiscais do Governo Reagan (1982-1989).

Ano fiscal	Total do valor (em milhões de dólares)*	Valor destinado à redução de oferta	% do total destinada à redução de oferta	Valor destinado à redução de demanda	% do total destinada à redução de demanda
1982	2,903.4	1,768	65%	1,135.4	30%
1983	3,268.4	2,044.9	63%	1,223.5	37
1984	3,707.3	2,464.8	66,5%	1,242,5	33,5%
1985	4,167.1	2,856.6	68,5%	1,310.5	31,5%
1986	4,284.8	2,976.5	69,5%	1,308.3	30,5%
1987	6,876.3	4,825.9	70%	2,050.4	30%
1988	6,846.7	4,413.5	69%	2,073.7	31%
1989	8,759.5	5,993.5	69%	2,766	31%
Total	40,453.5	27,163.5	67%	13,290.0	33%

*O valor está ajustado em relação ao valor do dólar em 1998.

Fonte: Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC) apud Guzzi (2008), p. 25

Além do treinamento e apoio logístico e financeiro no combate antidrogas, o governo norte-americano estabeleceu também a política de Certificação como uma de suas medidas. A lei de "certificação" foi aprovada durante o segundo mandato de Reagan, em 1986 pelo Congresso dos Estados Unidos, demonstrando uma ação de maior abrangência

(AYERBE, 2002, p. 214). Segundo Guzzi (2008, p. 33), "esta política permite ao presidente norte-americano definir anualmente quais países são produtores, de trânsito e se seus respectivos governos cooperam com as medidas estadunidenses no plano do combate à produção e ao tráfico de drogas ilícitas".

Caso um país receba certificação completa, ele volta a receber toda ajuda norte-americana que foi retirada, e caso ele receba uma não-certificação, ou seja, quando o país não atinge as metas estimadas pelo governo norte-americano, ele deixa de receber a assistência financeira que esse governo oferecia, excepcionalmente de assistência humanitária e de combate ao tráfico. Entretanto, os Estados Unidos também poderiam conceder uma certificação pelos "interesses vitais", para um país que não consegue atingir as metas, mas continua recebendo assistência por ser uma necessidade vital da nação, e também pelos EUA considerarem que o país estava fazendo um esforço para combater o tráfico (GUZZI, 2008, p. 34-35).

De acordo com Ayerbe (2002),:

No caso da Colômbia, a situação assume feições mais dramáticas do que nos outros países. A emergência combinada do crime associado ao tráfico de drogas, a insurreição armada levada a cabo por organizações de esquerda de longa trajetória na vida nacional e a ação de esquadrões de direita estão conduzindo o país a uma crise de governabilidade, colocando em estado de alerta os governos dos países vizinhos e dos Estados Unidos (AYERBE, 2002, p. 215)

Nota-se que o governo norte-americano utilizava principalmente o caminho do *hard power* (poder duro)¹⁰ dentro do combate às drogas, uma vez que, dentro da política de certificação os EUA tinham o poder de definir os países que eram notados como ameaça a sua segurança, politizando as questões internacionais. Afinal, quando um país não recebia a certificação, ele não só perdia ajuda econômica, mas também parte de sua credibilidade internacional. E ainda possuía o aparato da extraterritorialidade das Forças Armadas americanas, sendo o combate ao narcotráfico usado como justificativa para intervenção, por exemplo. O uso dessas medidas, principalmente o uso militar, aumenta durante o Governo Bush (1989-1993).

¹⁰ Segundo Nye (2004), *hard power*, consiste em um poder que se apoia no uso de persuasão e ameaças, compreendidos nas modalidades militar e econômica (NYE, 2004, p.5). Para qual se adiciona ainda no contexto desse trabalho que no âmbito militar se aplica a diplomacia coercitiva, a guerra e as alianças (FERREIRA, 2016, p.2). Já o *soft power*; é um poder mais atrativo, que consiste "na habilidade de moldar as preferências dos outros" (NYE, 2004, p.5, tradução nossa), ou seja, usa uma moeda diferente do *hard power* para promover a cooperação entre países, principalmente através de "uma atração para valores compartilhados, para justiça e o dever de contribuir para o cumprimento desses valores" (ibidem, p.6, tradução nossa)

1.2 Combate às drogas no governo de George H. W. Bush (1989 - 1993).

Contextualizada no cenário internacional, o fim da Guerra Fria e a desintegração da União Soviética leva a política externa dos Estados Unidos a mudar o foco do comunismo (temores da influência soviética) para o narcotráfico, tendo-o como uma grande ameaça oriunda da América Latina à segurança nacional norte-americana (FEITOSA; PINHEIRO, 2012) . O início da administração de George H. W. Bush em 1989 exalta mais ainda o status conferido ao tráfico de drogas como problema de segurança nacional. Retomando-se a expressão "guerra contra às drogas", porém dessa vez contando com uma estratégia nacional de controle de drogas sendo elaborada e levada à cadeia nacional em setembro de 1989, a *National Drug Control Strategy*, que colocou em evidência a luta antidrogas como instrumento de sua política externa, e tendo o Departamento de Defesa tornando-se a agência que lideraria as ações de interdição de drogas no exterior (FEITOSA; PINHEIRO, 2012, p. 71). O que fica exposto por exemplo na assistência militar direta e a direcionada ao reforço da lei, que ultrapassaram US\$54,7 milhões de dólares entre os anos 1989 e 1991 (TOKATLIÁN, 1992, p.2).

Essa interdição inserida no esforço de redução da oferta, fundamentada tanto na atuação em cima dos países por onde as drogas transitam, quanto na tentativa de controle dessa passagem da droga pela fronteira norte-americana envolvia o aprimoramento dos mecanismos militares de monitoramento e rastreamento dos meios de transporte envolvidos no tráfico, como aeronaves e embarcações. Esses meios de controle obrigaram dessa forma uma constante mudança para os traficantes nos meios de transportes utilizados, como por exemplo o disfarce das drogas em meio a mercadorias legais em navios, o que acaba por tornar não tão eficaz assim a política de interdição (HERZ, 2002, p. 71-72). Levando o governo norte-americano a outras formas de combate além da interdição.

A estratégia manteve o foco na redução da oferta, como aconteceu no governo anterior, mas devido às críticas dos países sul-americanos quanto às medidas norte-americanas, principalmente à Política de Certificação, o governo de Bush reconhece a interdependência entre a oferta e a demanda das drogas, contando-se na estratégia medidas domésticas associadas ao tratamento e prevenção do problema, destinando-se dessa forma um esforço à redução de demanda dentro dos Estados Unidos, mesmo que em menor grau.

Para Herz (2002), de acordo com a definição de ameaças à segurança do Estado norte-americano, o conflito na Colômbia envolveu um conjunto de elementos considerados como ameaças aos EUA, como a criminalidade transnacional, em particular o tráfico de drogas e armas, a perda de controle do Estado sobre o território e por consequência a ausência de execução de lei e a presença dos grupos insurgentes de esquerda no território colombiano. Conjunto que demonstra uma instabilidade em um Estado específico, porém com chances de transpassar as fronteiras para atingir os seus vizinhos, o que poderia tornar a América do Sul mas principalmente a região andina mais sensível à execução da influência dos Estados Unidos nesse território. Ademais de ser um país que provê 80% da cocaína que encaminha-se para os Estados Unidos e cada vez mais uma proporção elevada de heroína consumida pelos norte-americanos, a Colômbia se reafirma como um dos focos da política de segurança norte-americana.

Durante o governo Bush "pai", perde-se a centralidade da postura coercitiva observada na administração Reagan na formação da política externa norte-americana, notando-se assim o crescimento do destaque da cooperação multilateral orquestrada por Bush, fortalecendo o multilateralismo regional (HERZ, 2002, p. 88). Isso pode ser observado através de medidas como: a promulgação da Nova Lei Contra o Abuso de Drogas, e a busca da promoção de cooperação com outros governos e organismos internacionais, apontado por Guzzi (2008) em seu texto: "como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e as Organizações das Nações Unidas (ONU), apoiando a eventual constituição de uma força multilateral para combater o tráfico de drogas ilícitas no Hemisfério Ocidental" (GUZZI, 2008, p. 37-38).

Porém, o governo norte-americano enfrentava dificuldades para pôr em prática sua promoção de um regime hemisférico de combate às drogas ilícitas, estando estas relacionadas às percepções distintas entre o governo dos EUA e os governos latino-americanos na região andina sobre as complicações causadas pelo tráfico e as substâncias em si.

Fundamentado no Decreto de Segurança Nacional (NSD) 18¹¹, o governo Bush declara que a luta contra o tráfico ilegal e a produção das drogas se tornava uma missão de alta prioridade de segurança nacional para o Departamento de Defesa, considerando-se no decreto a Colômbia "o lar das principais organizações narcotraficantes e da principal

¹¹ em inglês National Security Directive 18, de agosto de 1989. Disponível em: <<http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/nsd/nsd18.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

estrutura de produção de cocaína destinada aos EUA" (NSD 18 apud VIANA, 2009, p. 127), criando-se por consequente, a Estratégia Andina, parte central do combate às drogas no governo Bush, e cujos objetivos principais segundo Viana (2009) foram:

(...) i) o fortalecimento das operações militares e policiais responsáveis por diversas frentes da luta anti-drogas; ii) assessoria militar e policial diretamente às forças locais correspondentes com vistas ao desmantelamento dos cartéis (Colômbia) e *firmas* de drogas (Peru)¹²; iii) fortalecimento das instituições políticas dos países-fonte de drogas ilícitas na região (Colômbia, Bolívia e Peru); e iv) assistência comercial e fiscal aos países anteriormente citados e ao Equador a fim de dar sustentação à população local que substituísse cultivos ilícitos por alternativos (VIANA, 2009, p. 127).

Dessa forma busca-se justificar a inserção maciça das Forças Armadas norte-americanas nos países sul-americanos destinada ao combate do tráfico de drogas. Nota-se uma diferença entre o que os países andinos solicitavam e o enfoque da estratégia por parte do governo dos EUA - enquanto os primeiros solicitavam auxílios financeiros para o desenvolvimento, os EUA destinavam grande parte dos fundos para o fomento das atividades militares e policiais, evidenciando-se dessa forma o tema militar da medida adotada. Segundo Herz (2002, p. 71), era prevista uma aplicação de US\$ 5,5 bilhões em cinco anos, para batalhar as grandes organizações criminosas ligadas ao tráfico, tanto no Peru quanto na Colômbia e na Bolívia.

No ano de 1991, Bush anuncia a Nova Política Nacional de Segurança dos Estados Unidos (*New National Security Policy of the United States*), reconhecendo que para enfrentar o inimigo gerador da instabilidade, os EUA deveriam exercer uma *deterrence* estratégica. Essa *deterrence* implicava a presença permanente das Forças Armadas norte-americanas nas regiões chaves do mundo, com a estratégia de externalização e militarização das operações antinarcóticos na América Latina que Reagan inicia em seu governo com a extraterritorialidade das Forças Armadas. No mesmo ano, é aprovado pelo presidente a seção 1004 da NDAA, que concede ao Departamento de Defesa a utilização do seu orçamento para diversos tipos de assistência militar, como treinamento, inteligência e fornecimento de equipamentos, objetivando-se dessa forma combater o tráfico de drogas sem que fosse necessário a autorização e/ou participação do Departamento de Defesa em si (GUZZI, 2008, p. 42; PASSOS, 2012, p. 49). Além disso, são intensificadas as relações dos militares latino-americanos e norte-americanos, como fruto do combate ao

¹² Viana (2009, p.127) destaca que é nesse ponto que se encontra inserida a política de extradição de narcotraficantes

narcotráfico, onde nota-se uma inclinação do governo dos EUA para o uso de forças militares e não policiais no que diz respeito a esse contexto.

As administrações colombianas, como Betancur, Barco e Gaviria possuíam ressalvas às medidas inicialmente, mas acabam assumindo as definições e diagnósticos da estratégia norte-americana para o combate às drogas, sucumbindo cada vez mais à visão dos Estados Unidos, tendo por um dos motivos que

os tremendos recursos econômicos gerados pelo narcotráfico, que, além de contribuírem para exacerbar os históricos índices de violência e corrupção, também incrementaram o poderio dos paramilitares de direita e das guerrilhas de esquerda, fazendo que o conflito interno armado assumisse dimensões trágicas (SANTOS, 2010 p. 71-72).

problemas já observados como fundamentais que assolam o estado colombiano há anos.

No que concerne à demanda de drogas na década de 1990, houve um crescimento involuntário, crescendo a população e conseqüentemente a sua capacidade de consumo. Além disso, a Colômbia se torna não só um grande produtor de cocaína, mas também de outras drogas como a maconha e a papoula, que serve como produto base para produção de heroína e ópio, substituindo assim o fornecimento do Triângulo do Ouro¹³ (GUZZI, 2008, p. 44-45).

De acordo com Guzzi, houve três aspectos principais no combate às drogas durante o governo Bush pai:

1) “cocainização”, por conta do aumento do consumo interno de cocaína nos EUA. (2) “andinizacão”, por ter sido a região que passou a concentrar exclusiva e desproporcionalmente a guerra antinarcóticos e (3) “militarização”, pois foi o governo que mais usou, até então, as FFAA tanto interna como externamente na luta contra as drogas (GUZZI, 2008, p. 44).

1.3 Combate às drogas no governo Bill Clinton (1993 - 2001).

Durante o governo do democrata Bill Clinton, se observa que a ênfase no combate às drogas é bipartidária (perpassando pelos Partidos Republicano e Democrata), sendo esta administração tão severa em relação às drogas quando as anteriores que lhe seguissem (REUTER, 2008), tendo um papel importante nesse processo a secretária de Estado de Clinton, Madelaine Albright, buscando uma abordagem realista da Paz Mundial (AYERBE, 2002, p. 265-266). Os Estados Unidos dispuseram de momentos de afastamento e reaproximação com o Estado colombiano nessa administração, visto os

¹³ Mianmar, Laos e Tailândia

mandatos presidenciais de Ernesto Samper (1994-1998) e Andrés Pastrana (1998-2002), no primeiro a Colômbia é qualificada como uma "narcodemocracia", no segundo o governo norte-americano retorna o diálogo e atenção à nação latino-americana, chegando à criação do Plano Colômbia I (SANTOS, 2006).

Com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos passam a se caracterizar como superpotência do sistema internacional, com uma dinâmica de atuação com os outros Estados do sistema para criação e execução de soluções para o que se notava como problemas internacionais. Nesse sentido, seguindo o governo Bush pai ao visualizar o problema das drogas dentro do âmbito de "ameaça do tráfico internacional de entorpecentes", a administração Clinton procurou estabelecer uma divisão entre o apoio militar e o econômico destinado à erradicação da produção e comércio das drogas ilícitas, assim como o apoio contra insurgência, vistos como parte das ameaças que sugavam a energia do centro de poder da superpotência.

Em fins de 1993, o governo Clinton buscou desassociar o cultivo de cocaína e a produção da pasta de coca nos países do Peru e Bolívia com as refinarias e distribuidores existentes na Colômbia, ocorrendo uma transferência do cultivo para a Colômbia, que passa a ser foco de todos os processos envolvidos com as drogas, e alvo primordial da política de combate às drogas.

De acordo com Villa e Ostos (2005), a relação bilateral entre Colômbia e Estados Unidos, com foco principalmente no narcotráfico, encontrou na administração Clinton um momento de acúmulo de tensões, mas também um início de estabelecimento de bases para cooperação diplomática irrestrita. Durante o governo do presidente César Gaviria (1990-1994), nos dois primeiros anos de Clinton, fatos com a fuga de um dos chefes do narcotráfico, Pablo Escobar, considerado pelas autoridades colombianas e norte-americana como um dos homens mais procurados para ser levado a julgamento e prisão nos EUA, acabaram sendo parte das tensões que marcaram essa relação bilateral.

Como reação à essa fuga, o governo Clinton solicitou de imediato ao presidente Gaviria a criação de um dispositivo constitucional permitindo a "extradição" de cidadãos colombianos que se encaixassem em casos de delitos praticados no exterior, além do fortalecimento das medidas que já estavam em uso para o combate com o objetivo de permitir a captura dos principais narcotraficantes da época. Essa medida do governo norte-americano acaba por gerar uma retaliação dos cartéis de drogas, que iniciaram uma forte ofensiva no interior da Colômbia, com ataques à burocracia nacional, principalmente os

membros do Legislativo e do Judiciário, conseqüentemente causando medo (VILLA; OSTOS, 2005, p. 3).

Durante a campanha do presidente Ernesto Samper, houve denúncias que sua ascensão ao poder havia sido financiada pelo dinheiro do narcotráfico, levando “a nação, e não só o Estado, à beira do colapso integral: político, diplomático, militar, econômico e moral”. Essas acusações geraram sérias conseqüências para a Colômbia, visto que o nível de confiabilidade em seus governantes já não era alto, deixou-se a sociedade colombiana dividida entre os que apoiavam o presidente e os que preferiam que ele saísse. No sistema internacional, os Estados Unidos classificam a Colômbia como uma "narcodemocracia", como citado anteriormente, o que acaba por provocar um isolamento internacional da Colômbia, que já se encontrava com problemas internos exacerbados.

Esse isolamento é visível no relacionamento diplomático entre a potência norte-americana e a Colômbia, que acabou por conseqüência sendo conduzida nos anos seguintes por mediação do diretor nacional da Polícia. A Colômbia sofre dessa forma com uma desmoralização perante o sistema internacional, o que de certa forma muda o nível de entusiasmo do exército ao lidar com as guerrilhas de esquerda. Na esfera política se nota um distanciamento e ausência de diálogo entre a administração Clinton e o recém eleito presidente colombiano, Samper. Um exemplo de degeneração dessas relações bilaterais é a proibição do ingresso de funcionários do governo colombiano dentro do território dos Estados Unidos por meio do cancelamento dos vistos de entrada (VILLA; OSTOS, 2008, p. 4).

Houve também o problema das consecutivas "não certificações" da Colômbia da Política de Certificação comentada na subseção 1.1, afirmando-se em 1996 que a certificação não foi concedida¹⁴ por não se ter atingido o progresso que o governo norte-americano esperava. Em 1997, a certificação mais uma vez é negada ao país, segundo Guzzi (2008, p. 60) "devido as supostas conexões do governo do país sul-americano com as organizações responsáveis pelo tráfico de drogas", o que leva as sanções econômicas sofridas pela Colômbia (VILLA; OSTOS, 2008, p.4). Incluindo também a declaração dos Estados Unidos de que o governo colombiano não tomava medidas suficientes para punir os traficantes de drogas, entre outros motivos e críticas.

¹⁴ De acordo com Viana (2009, p. 127), "a decertificação de 1996 foi tangencialmente pautada na temática de direitos humanos: o Departamento de Estado dos EUA publicara, nesse mesmo ano, um informe sobre direitos humanos que criticava duramente a Colômbia."

Esse clima entre o governo norte-americano e a Colômbia deu espaço para os grupos armados se aproveitarem do momento de instabilidade e isolamento predominante no país sul-americano. Durante os quatro anos que duraram as polêmicas contra Samper, os grupos armados acabaram por conquistar espaços políticos, levando a cabo as ações de caráter político-militar. O Exército Colombiano possuiu aí um papel importante, pois começa a reportar às autoridades norte-americanas sobre essas implicações, sendo capaz de argumentar e persuadir a Administração Clinton da existência de uma conexão estreita entre o narcotráfico e a guerrilha, tendo como exemplo o suposto cartel das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). Durante o período, houve um aumento significativo da presença guerrilheira em território nacional, passando de um controle de 17,2% dos municípios em 1985 para 59,8% em 1995 (VILLA; OSTOS, 2008, p. 5).

Em 1996, a Administração Clinton formulou a Doutrina de Segurança Nacional e de Estratégia de Envolvimento e Ampliação (*National Security Strategy of Engagement and Enlargement – NSSEE*), possuindo como objetivos centrais:

- 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, emotivando 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).

Se encaixando neste terceiro objetivo as medidas de combate às drogas nessa administração, visto que o governo Clinton busca concentrar seus esforços no âmbito doméstico em seu primeiro mandato, e confere importância tanto à redução da demanda quanto da oferta das drogas, visto que as medidas focadas em redução da oferta dos governos anteriores haviam sido inócuas, já que o maior mercado consumidor de cocaína e heroína do mundo continuava sendo os Estados Unidos. Para pôr em prática sua luta antidrogas, Clinton faz uso tanto de medidas para fortalecimento da capacidade de defesa norte-americana quanto do emprego da diplomacia, como é visto ao fim da sua gestão com a criação do Plano Colômbia¹⁵, que pode nos levar à uma reflexão sobre o papel dos EUA na intensificação da militarização do combate às drogas na América do Sul, principalmente na região andina.

Para o governo Clinton, o tráfico de drogas é considerado uma atividade de ameaça a segurança nacional norte-americana, por dois motivos elementares:

¹⁵ Esse Plano será explorado de forma mais intensa no capítulo 2 desse trabalho.

(...) primeiro porque, mesmo com o aumento da produção interna, a maior parte da droga consumida pelos cidadãos norte-americanos era produzida no exterior e, segundo, porque tanto a produção como o tráfico eram atividades que tornavam instável não só os Estados, mas também suas inter-relações (GUZZI, 2008, p.50).

Essa administração buscou demonstrar que usaria estratégias diferenciadas dos governos anteriores no concernente à ameaça descrita acima, como por exemplo a permissão da diminuição da assistência militar e econômica propostas na estratégia andina de Bush, ao menos nos primeiros anos de seu mandato. Porém, houve poucos resultados das medidas de redução da demanda em curto prazo, o que acabou por levar o governo Clinton a voltar a intensificar as políticas de combate às forças produtoras. Nessa perspectiva, em 1996, "houve um reforço considerável nos objetivos de estratégia nacional de controle de drogas, como por exemplo, na defesa das fronteiras terrestres e marítimas dos EUA e no combate direto aos países onde havia, segundo os relatórios do governo norte-americano, produção de drogas" (GUZZI, 2008, p. 52).

Dentre as medidas realizadas por Clinton para contenção do tráfico de drogas ilícitas, se inserem as análises para avaliações da Política de Certificação com um caráter mais rigoroso e a autorização do uso da Lei Internacional de Poderes Econômicos de Emergência (*International Emergency Economic Powers Act - IEEPA*), permitindo o governo de bloquear transações financeiras que estariam beneficiando as organizações responsáveis pelo tráfico de drogas. Ao mesmo tempo que aplicou medidas com um grau menor de agressividade, o governo Clinton não se conteve no que dizia respeito à aplicação de punição de países que conservavam relações próximas com os EUA, como no caso da Nigéria, exportadora de petróleo aos Estados Unidos (*ibidem*, 52-53).

A assistência militar para a Colômbia passa a ter os objetivos de redução do cultivo, tanto de coca quanto de papoula, desmantelamento das maiores organizações incumbidas do tráfico de drogas e a eliminação da disseminação de precursores químicos e a lavagem de dinheiro observada no país. Dessa forma, a política antidrogas norte-americana financiam suas duas medidas norteadoras principais: a interdição e a erradicação, que dizem respeito à utilização de herbicidas cuja função é destruir o máximo possível das plantações de coca e da papoula; medida a qual tem efeitos positivos e negativos, visto que degrada o meio ambiente e prejudica produtores rurais, por exemplo.

A relação entre os grupos guerrilheiros e o narcotráfico acaba por tornar a situação do país andino ainda mais frágil, em uma tentativa de combater o problema, o governo de

Andrés Pastrana acaba por em 1999, apelar para uma ajuda estrangeira, por parte da potência norte-americana, o que dá início a elaboração do que seria o Plano Colômbia.

De acordo com Nobre (2013), o Plano Colômbia

(...) é um pacote de combate as narcoguerrilhas, que foi apresentado por Pastrana oficialmente aos EUA, apesar deste país ter participado da sua elaboração em 1999 (no auge da citada política de mão dupla do estadista colombiano), embora tenha sido apenas ratificado por Uribe, quando o programa de militarização do combate ao narcotráfico foi consolidado (NOBRE, 2013, p. 9-10).

O governo de Pastrana marca a reaproximação das relações com os Estados Unidos durante a administração Clinton, evidenciando-se por exemplo na mudança de postura quanto à certificação da Colômbia, a qual recebe-a em 1998, porém não a certificação total, e sim por "interesses vitais à nação", visto que apesar do problema ainda existir e persistir, o governo norte-americano notava avanços nas ações tomadas. O ponto alto dessa relação foi a elaboração do Plano Colômbia, como mencionado no parágrafo acima, onde o presidente colombiano apresenta em discurso oficial o Plano com os seguintes objetivos: : "(i) processo de paz; (ii) economia colombiana; (iii) desenvolvimento social e democrático; (iv) luta contra o “narcotráfico”; (v) reforma do sistema judicial e proteção aos direitos humanos" (GUZZI, 2008, p. 62).

Ademais, a diplomacia da Colômbia norteadada a séculos em sentido aproximado com os Estados Unidos tem no governo de Pastrana uma mudança, principalmente por conta da diplomacia da paz empreitada pelo governante e do Plano Colômbia, que de acordo com Tickner (2007, p. 92) acabou por contribuir para a internacionalização do conflito colombiano.

Porém, por mais que Pastrana tenha mostrado sua versão do Plano Colômbia aos norte-americanos buscado ajuda econômica e apresentando a Colômbia como um país problemático e incapaz diante das situações já citadas, buscava o apoio para a resolução dos seus problemas domésticos na linguagem que os EUA estavam dispostos a cooperar, baseando-se dessa forma o Plano na política antidrogas norte-americana com base principal na assistência militar direta assim como no uso da assistência econômica para melhorar os padrões militares colombianos, em questão de equipamento e treinamento. colombianos (SANTOS, 2010). Em números, o Plano previa um investimento "de US\$ 7,5 bilhões, dos quais os EUA forneceriam US\$ 1,3 bilhão (...), e o governo colombiano aplicaria US\$ 4 bilhões" (ibidem, p. 73)

Como discutido, o governo de Bill Clinton passou por vários altos e baixos em sua relação com a Colômbia e no que concerne ao combate às drogas como ameaça à

segurança nacional norte-americana, e teve como ponto de destaque o retorno do espírito da doutrina de *Respice Polum* entre os países, com o Plano Colômbia I, que será explorado no capítulo a seguir.

2. DIÁLOGO DO COMBATE ÀS DROGAS COM BUSH E URIBE (2002-2006).

De acordo com o capítulo um, e a revisão das relações dos Estados Unidos com a Colômbia no que concerne ao combate às drogas, abarcando as estratégias desde Reagan até Clinton nos EUA, e de Betancur até Pastrana na Colômbia, um histórico de aproximação e distanciamento entre os países, além de estratégias voltadas principalmente ao combate da oferta das drogas, mudando um pouco no início do governo Clinton para a atenção ao combate à demanda, visto o consumo de drogas dos norte-americanos.

Neste capítulo, continua o foco na revisão das políticas dos governos da Colômbia e Estados Unidos, porém dentro do período foco desse trabalho, que é o entrelaçamento entre o primeiro mandato do governo Uribe (2002-2006) e o governo Bush, já vigente. Entendem-se como pontos principais para entender esse relacionamento: o 11 de setembro e a consequente guerra global ao terror, a continuação do Plano Colômbia e o Plano de Segurança Democrática - base do governo Uribe -, assim como algumas consequências e características dessa relação, que serão tratados nas seções abaixo.

2.1 Bush e a guerra ao terror.

Após os anos 1990, com o término da Guerra Fria, na qual o comunismo e a União Soviética apareciam como as maiores ameaças aos Estados Unidos, há uma mudança na identificação do que direcionaria as estratégias de segurança nacional norte-americana. Essa mudança fica mais evidente durante o governo Bush (2001 -2009), com o atentado do 11 de setembro de 2001, onde o terrorismo se destaca como a maior ameaça e dá caráter inicial à Guerra global contra o Terror (mais conhecida como Guerra ao Terror), proclamada pelo presidente norte-americano.

Desta forma, a guerra às drogas proclamada por Nixon, e que se seguiu durante os governantes norte-americanos consecutivos, passa a ser atrelada ao fator do terrorismo. No caso colombiano, tinha-se o problema do tráfico e produção de drogas supostamente conectado diretamente com as guerrilhas que vinham assolando a Colômbia, passando a ser ameaças centrais a serem combatidas na relação EUA-Colômbia - assim como na região andina da América do Sul - visto as classificações dessas guerrilhas (como as FARC e a AUC) como organizações terroristas pelos Estados Unidos (VILLA; VIANA, 2010).

Institucionalmente, essa mudança entre guerra às drogas para guerra ao terror foi feito através da elaboração da Nova Doutrina de Segurança Nacional de Bush, onde os grupos terroristas se caracterizavam como as principais ameaças internacionais, principalmente levando em consideração o fato das ações destes fora da soberania do Estado em qual agiam. A Doutrina fez a associação entre o tráfico de drogas e os grupos terroristas, caracterizando o conhecido "narcoterrorismo", por conta do financiamento que a atividade das drogas podia trazer para os grupos, tanto dentro quanto fora dos Estados Unidos (GUZZI, 2008, p. 70), ou seja, a ligação entre as guerrilhas insurgentes e os narcotraficantes.

Segundo Guzzi, o combate ao terrorismo pode ser dividido em duas vertentes, o antiterrorismo e o contraterrorismo. A primeira possui um caráter mais defensivo, enquanto a segunda possui "um caráter ofensivo, tendo como objetivo prevenir, dissuadir e retaliar os atos terroristas" (GUZZI, 2008, p. 71), sendo esta segunda vertente do combate a colocada em ação durante o governo Bush, ficando evidente tanto nas ações dentro do Oriente Médio, a saber: Guerra do Afeganistão e do Iraque, assim como através do caráter ofensivo militar na ajuda no conflito colombiano.

Durante o início da campanha de Bush, a América Latina seria um dos focos de sua política externa, principalmente no que diz respeito à economia, aplicando uma via de mão-dupla nesses interesses (tema de interesse norte-americano e dos países latinos). Porém, levando em conta o conflito na Colômbia, com a ajuda sendo repassada através do Plano Colômbia, o 11 de Setembro vem desnortear o planejado pelo presidente norte-americano, forçando-o a voltar sua política externa em grande parte para o Oriente Médio (SHIMABUKURO; REIS; FERREIRA, 2007, p. 94-96; SANTOS, 2013, p. 45).

No entanto, a representação diplomática da Colômbia nos Estados Unidos, a qual se fazia por meio do mesmo embaixador da gestão anterior, consegue trabalhar dentro dos círculos de poder, trazendo a atenção para o conflito interno e trabalhando por exemplo

através de *lobby* para aprovação da continuação da ajuda norte-americana, e, levando em consideração a política interna que se estava pondo em prática por Uribe, fez com que a luta global contra o terrorismo incluísse também o foco no conflito colombiano (ROJAS, 2006), apesar do foco no Oriente Médio citado acima.

A questão dos grupos terroristas agirem fora da soberania do Estado, traz para a percepção dos Estados Unidos da Colômbia como um Estado frágil, segundo Herz, um Estado "que não controla seu território e tem baixa legitimidade é uma ameaça à segurança regional" (2002, p. 88). Encaixando-se assim na classificação dos "Estados frágeis" por apresentar tanto instituições fracas, quanto uma vulnerabilidade maior ao terrorismo em seus territórios, o que acaba por ser uma oportunidade do governo norte-americano para implementação da sua estratégia ofensiva de contraterrorismo (ARAUJO, 2015, p. 27).

De acordo com as práticas de Bush, como as ofensivas já citadas, a Doutrina desse governo propunha uma "anulação do princípio de não-intervenção, peça-chave do Direito Internacional na busca pela manutenção da paz mundial" (MARTIN, 2004, p. 33 apud ARAUJO, 2015, p. 28), ou seja, era uma doutrina com caráter ofensivo que buscava justificar as intervenções dos Estados Unidos no cenário internacional através da caracterização do terrorismo como ameaça internacional, e os Estados frágeis como os lugares onde podia ser combatido.

Essa ideologia encontra um "braço aberto" no governo colombiano, considerando as relações do governo Bush e Uribe, onde Tickner (2007) aponta que o uso da doutrina *respice pollum* se vê aprofundada pelo governo Uribe, com o caráter mais rígido da guerra às drogas, através da qual o convite para que os EUA participasse dos assuntos internos colombianos se amplia, através do envolvimento por exemplo no Plano Patriota¹⁶, e a partir do momento em que o governante colombiano apresenta a Colômbia não como um Estado incapaz como feito por Pastrana, mas principalmente como ameaça para a segurança da região (TICKNER, 2007, p. 92). A autora supracitada estuda essa relação e a caracteriza como um caso *intervención por invitación*¹⁷ (intervenção por convite).

¹⁶ A ser tratado na terceira seção desse capítulo, faz parte de uma das estratégias de Uribe em seu governo.

¹⁷ Tickner (2007) busca estudar os fatores que fazem parte da estratégia que permeia a postura adotada por a Colômbia, caracterizada segundo a mesma na literatura acadêmica como "internacional e pragmática de subordinação ou associação em suas relações com os Estados Unidos" (TICKNER, 2007, p. 96, tradução nossa). Mostrando como os governantes seguem uma linha de convite aos EUA para intervir no conflito interno.

Essa política pode ser visualizada primeiramente no governo de Pastrana, através da internacionalização do conflito interno no momento que se solicita ajuda externa, principalmente dos EUA e também de organismos multilaterais (TICKNER, 2007, p.100) e também por conseguinte dentro da internacionalização da política doméstica de Uribe, a qual foi proposta e adotada a partir do momento que se levam em consideração como "fatores que desestabilizam o governo, como conflito armado, crescente violência, incapacidade de gestão governamental dos conflitos e insatisfação por parte da sociedade" (ARTURI; CARREÑO, 2015 apud DIAS, 2016, p 14). Os Estados Unidos nesse caso se vêm convidados a intervir na crise interna colombiana, servindo este como exemplo da sua política contraterrorista ao focar nos problemas do narcotráfico e da insurgência.

No caso colombiano, com o terrorismo atrelado ao tráfico e produção de drogas, é caracterizada a luta contra o "narcoterrorismo". Para fins de esclarecimento, segundo a Agência Antidrogas dos EUA (*Drug Enforcement Administration - DEA*), esse termo se refere "aos atos terroristas realizados por grupos que estejam diretamente ou indiretamente envolvidos no cultivo, na elaboração, transporte e distribuição de drogas ilícitas" (GUZZI, 2008, p. 72).

Durante esse governo, o Plano Colômbia - que será mais detalhado na próxima seção deste capítulo - teve sua continuação, porém, Bush cortou o enfoque bilateral que existia e reformulou a estratégia, propondo em 2001 a Iniciativa Regional Andina (IRA), que segundo Guzzi, "tinha a intenção de fomentar a democracia, o desenvolvimento e o combate às drogas" (2008, p. 77). No caso, a IRA buscava evitar não só o narcotráfico na própria Colômbia, mas a expansão deste problema e suas consequências para os seus vizinhos, como o Peru e a Bolívia que já tinham sido assolados fortemente pelo problema das drogas antes (GUZZI, 2008; CASTRO, 2009).

Dessa forma, parte da assistência financeira seria destinada para os vizinhos, sendo distribuídos os recursos não só em assuntos militares, mas também sociais, como a questão da democracia e o desenvolvimento citados acima, e os direitos humanos, visto as consequências que a produção e o tráfico de drogas trazem para a população e território (CASTRO, 2009, p. 55).

Com o 11 de Setembro, essa visão mais "multilateral" da assistência dos Estados Unidos dentro do IRA foi interrompida, visto que na Colômbia existiam três organizações (FARC, ELN e AUC) consideradas pelas listagens norte-americanas como terroristas. Logo, foi necessário que o Plano Colômbia fosse direcionado ao desmantelamento dessas

organizações indo de acordo com o foco da guerra ao terror. E, tratando dessa forma ao mesmo tempo ao combate do narcotráfico, denominado narcoterrorismo. Dessa forma, os recursos acabaram priorizando novamente a relação bilateral EUA-Colômbia.

Segundo Tokatlian “a nova estratégia republicana tem três propósitos fundamentais: consolidar a dimensão bélico-ofensiva do Plano Colômbia versão Washington, “norte-americanizar” a guerra contra as drogas no norte da América do Sul e fixar um cordão sanitário diplomático-militar em torno da Colômbia” (2002, p 147-148 apud CASTRO, 2009, p. 56). Essa norte-americanização da guerra às drogas foi feita através de uma atuação cada vez mais forte e de forma física com insumo militar disponibilizado e usado durante o governo Bush e Uribe. Além da estreita relação entre os dois países que se fez notória durante o governo Uribe, onde o presidente colombiano claramente priorizou no âmbito das relações externas, a aproximação com os EUA, observando-se isso a partir dos discursos e ações desse governante, como a própria Política de Segurança Democrática (PSD) que será tratada na terceira seção desse capítulo.

Além disso, Bush continuou em seu governo com o uso da Política de Certificação, já explanada anteriormente, pois considerava-se uma forma dos Estados Unidos continuar tendo controle e visão da situação internacional corrente no que concerne ao tema das drogas.

2.2 - O Plano Colômbia I, herança de Clinton e Pastrana.

É de conhecimento comum que o Plano Colômbia I foi uma iniciativa que nasceu nas mãos dos presidentes Clinton e Pastrana. Dessa forma, serão retomados aspectos de sua criação, as transformações durante o processo, assim como em que consistia esse Plano, e como ele transcende para o primeiro governo de Uribe, fazendo parte do seu plano de governo.

O governo de Andrés Pastrana fica marcado na história do país por iniciar com o desafio da busca pelo diálogo para os processos de paz dentro do Estado colombiano após quase trinta e cinco anos de guerra civil (FUCCILLE, 2002, p. 40). Neste âmbito, foram tomadas várias iniciativas, assim como a mais tenaz e popular delas, o Plano Colômbia, plano este que “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” (SANTOS, 2013, p. 65).

Nesse íterim, durante o mandato de Pastrana, é realizada uma análise a nível macro da sociedade colombiana, onde se levam em consideração não só os números do conflito em si, mas também aspectos que giram em torno do social, político e econômico da Colômbia, diagnosticando-se assim que a situação enfrentada por esse país necessitava de uma ajuda externa urgente, levando o presidente colombiano a apelar por essa ajuda em 1999. Esse apelo leva em consideração a afirmação do presidente de que o Estado colombiano não conseguiria mais se sustentar sozinho, visto que era um Estado fragilizado e que estava sofrendo dentro do conflito que incluía as guerrilhas e os paramilitares, financiados pelo tráfico de drogas (FUCCILLE, 2002; TEIXEIRA; NOBRE, 2010).

De início, pensava-se o plano como uma internacionalização da paz, e não do conflito, tendo claro os diferentes interesses entre os colombianos e a potência norte-americana, pois “enquanto a Colômbia dava prioridade para a negociação com as FARC, os EUA pretendiam combater o problema das drogas” (DIAS, 2016, p. 38). Dado a característica do governo de Pastrana de uma "diplomacia de paz negociada" e sua proposta de paz de 1998, visto a busca para cessão do conflito interno colombiano de um modo mais geral. Mas que acaba tendo a ligação da paz com as drogas para buscar atacar os problemas sociais derivados desses cultivos ilícitos (TOKATLIÁN, 2000, p. 346-347).

Para que o plano acontecesse, era esperado o envolvimento do sistema internacional em forma de ajuda de outros Estados, bem como de organismos internacionais, o que acaba por não acontecer, levando ao apelo acima supracitado, a partir do momento que se observa os Estados Unidos como único financiador do Plano.

Contudo, Pastrana sabia que este financiamento só ocorreria se ele falasse a “língua que os norte-americanos estavam dispostos a cooperar” (SANTOS, 2010, p. 72), ou seja, que estivesse dentro dos interesses dos EUA na época, como um país quase abrindo mão do seu próprio controle e colocando na mão da potência, ou colocando em nível secundário alguns dos objetivos do Plano. Logo, retratando a Colômbia como "país problema, cujo estado era incapaz de enfrentar sozinho os estragos gerados pelo narcotráfico e por a intensificação do conflito armado" (TICKNER, 2007, p. 92, tradução nossa).

Por este motivo, durante sua visita à Washington, o presidente colombiano deixa claro que existia uma ligação entre a guerrilha e o crescente tráfico de drogas ilícitas. Sendo assim de extrema importância a eliminação desses grupos de esquerda, tendo como

resultado esperado o fim do tráfico. Esse discurso de Pastrana deu mais força para que esse se tornasse um dos temas elementares do plano e de direcionamento do financiamento norte-americano. Dessa forma, passa a ser uma prioridade o combate militar ao tráfico de drogas e aos movimentos guerrilheiros (GUZZI, 2008).

Dessa forma, os Estados Unidos acabaram por encarar a sua participação no Plano Colômbia como uma oportunidade para fortalecer o combate à essa “nova” perturbação à segurança dentro da América Latina e principalmente na Colômbia, o maior produtor e traficante para o consumo dos EUA na época.

Visto que, de acordo com Santos (2006),

A expansão do narcotráfico, somada a uma crise institucional e econômica, à violação sistemática dos direitos humanos, a ataques guerrilheiros contra corporações norte-americanas do petróleo, a uma guerra interna e à possibilidade de extensão do conflito para os países vizinhos, transformou a Colômbia numa das prioridades da política de segurança dos EUA no final da década de 1990 (SANTOS, 2006, p. 64)

Indo dessa forma ao encontro do que os Estados Unidos estavam dispostos a ajudar, envolvendo a militarização do conflito, e a financeirização do Plano focado nessa questão, o Plano Colômbia deixou de ser um plano mais amplo, que deveria contemplar temas sociais, políticos, econômicos e direitos humanos¹⁸, e acabou ressaltando uma dimensão militar e repressora (SANTOS, 2010). O tema dos Direitos Humanos é visto como prejudicado e criticado mais ainda durante o governo Uribe, com a Política de Segurança Democrática e as ações tomadas neste, que serão tratadas adiante.

Além disso, segundo Francielly Santos (2013), o Plano Colômbia seria, como já citado, um plano governamental para a paz e fortalecimento do Estado interna e externamente. Daniel Henao (2015) complementa ao falar sobre o governo Pastrana e a negociação e execução do plano, que

a princípio, o plano buscava uma saída multilateral para combater a produção e o tráfico de drogas, cooperação para concluir o conflito armado interno, fortalecer as Forças Armadas e a presença das instituições do Estado colombiano na totalidade do território nacional, a proteção das vítimas e temas de desenvolvimento humano, entre outros objetivos (HENAHO, 2015, p. 10).

Nesse âmbito, Dias cita Ramírez et al, afirmando que

apontam que o Plano Colômbia colocou os atores e instituições democráticas colombianos em segundo plano, pois a tomada de decisão era de responsabilidade dos Estados Unidos, que financiavam grande parte do plano. Assim, as ações acabam por contradizer os objetivos

¹⁸ ou mais completamente os objetivos já citados através de GUZZI (2008) no capítulo 1, seção 1.3.

nacionais de desenvolvimento, pois omite as propostas governamentais de desenvolvimento regional integrado e alternativo. (RAMIREZ et al, 2005 apud DIAS, 2016, p.22)

No que concerne ao financiamento do plano, Guzzi (2008, p.63) traz alguns dados, referente à contribuição norte-americana, que "(...) em 2000, o Congresso dos EUA aprovou uma contribuição de US\$ 1,3 bilhões para o Plano. Desse total, US\$ 860,3 milhões foram destinados para a assistência à Colômbia". O mais importante desses dados não é só a grande parte do montante para Colômbia, mas sim os setores para os quais foram destinados esses milhões, que foram quase 75% para assistência militar e policial, evidenciando assim o caráter militar do plano, já comentado anteriormente e visto na tabela abaixo:

Tabela 2 - Plano Colômbia - Assistência para Colômbia

	Valor (em US\$ milhões)	% do total
Assistência militar	519,2	60,3%
Assistência policial	123,1	14,3%
Desenvolvimento alternativo	68,5	7,9%
Assistência a refugiados	37,5	4,3%
Direitos humanos	51,0	6,0%
Reforma judiciária	13,0	1,6%
Aplicação de Lei	45,0	5,3%
Processo de paz	3,0	0,3%
Total	860,3	

Fonte: Center for International Policy (CIP). apud Guzzi (2008), p. 64.

Em suma, o plano iniciado no governo Clinton e Pastrana, em 1999, acabou por colocar um fim nos diálogos de paz entre governo e guerrilha na Colômbia empenhados pelo governante colombiano, visto o caráter ofensivo das operações militares na sua "reescrita". Dispondo de continuação durante o governo Uribe e Bush, o Plano Colômbia I se desenrola crescentemente com uma natureza militar, visto os fatores influenciadores, como o atentado do 11 de setembro, que acaba por ser "(...) um ponto de inflexão na orientação da política externa estadunidense" (PASSOS, 2012, p. 55), conferindo aos

norte-americanos o combate às drogas como um instrumento para a guerra ao terror, tendo na Colômbia as guerrilhas classificadas como narcoterroristas.

Para Tickner (2007), o modo como o governo colombiano agiu mostrou que "não só admitiu um nível considerável de ingerência norte-americana no planejamento e execução do Plano Colômbia, como estimulou o país a se envolver mais a fundo na situação interna" (TICKNER, 2007, p. 92, tradução nossa), caracterizando o Plano Colômbia como uma das formas através das quais o conflito colombiano foi internacionalizado com o auxílio dos Estados Unidos.

Ao mesmo tempo, têm-se o Plano de Segurança Democrática de Uribe, em seu primeiro governo, que ia ao encontro dos métodos de identificação de ameaças do governo Bush, tratando assim as guerrilhas como terroristas, e o tráfico e produção de drogas como sua atividade de lucro maior, usando o Plano Colômbia como uma de suas pontes de trabalho, "(...) concentrando-se no engajamento armado contra os grupos que desestabilizam o país" (NOBRE, 2013, p.10).

2.3 O Governo Uribe I, a Política de Segurança Democrática e suas consequências.

Foco deste trabalho, o primeiro mandato do Presidente Álvaro Uribe ficou conhecido como um governo de forte alinhamento com os Estados Unidos no que diz respeito à política externa e à agenda de segurança. Encaixando-se dessa forma na doutrina *Respice Pollum*, tendência para a qual a política exterior da Colômbia pende (GALÁN, 2007, p. 176), e sendo marcado pela ratificação e continuação do Plano Colômbia, assim como pela prática da Política de Segurança Democrática do Plano Nacional de Uribe, característica tanto aclamada quanto criticada do período uribense, que será explorada adiante.

Segundo a doutrina de *Respice Pollum* "(...) a inserção da Colômbia no sistema internacional deveria estar mediada pelas relações com uma grande potência global, neste caso com os Estados Unidos" (HENAO, 2015, p.8), doutrina esta que permeia tanto o primeiro quanto o segundo mandato de Uribe, o de seu antecessor Pastrana, e que traz tanto benefícios quanto custos para o Estado colombiano, como por exemplo, o isolamento

dentro do sistema internacional. Essa doutrina só muda realmente no mandato da presidência de Juan Manuel Santos (GALÁN, 2007).

Na época da campanha eleitoral de Uribe, houve algumas mudanças na dinâmica política da Colômbia, visto a fragilização do sistema bipartidário colombiano, dos partidos políticos em si e a necessidade de uma mudança, de uma nova liderança, devido à insatisfação popular com a violência política, as práticas inconstitucionais, a corrupção clara dentro do país, e por consequência o desgaste do sistema democrático (VILLA; VIANA, 2010).

Uribe provinha de descendência liberal, e já possuía uma trajetória eleitoral dentro da Colômbia - tanto a nível municipal quanto estadual - onde já havia demonstrado “serviço” à população, assim como também mostrado ser um governante que prestava atenção no povo, ou até mesmo os usava como recursos para as melhorias que buscava instaurar, como as CONVIVIR implantadas no seu governo em Antioquia, onde as associações de cidadãos deveriam reportar atividades das guerrilhas e similares às forças de segurança nacional (VILLA; VIANA, 2010, p.60).

Porém, por mais que sua procedência fosse liberal, o seu discurso para Presidência do país se voltava mais para um lado conservador, haja vista a necessidade do país de retomar a democracia, o que o governante se propõe a fazer através do “(...) resgate da autoridade e ordem para o Estado colombiano” (ibidem, p. 59). Ele entra no governo então em um contexto de guerra sem negociações, com as confrontações abertas com as FARC, diferentemente do governo anterior (GUZMÁN, 2012).

Diante dessa conjuntura, enquanto Pastrana partiu "da ideia de que reconhecer a guerra era fundamental para alcançar a paz" (TOKATLIAN, 2004, p. 638), levando o seu governo principalmente pautado nas negociações da paz, seu sucessor segue o pensamento de que a Colômbia está sim em guerra, mas que a paz deve ser buscada e alcançada cotidianamente na luta contra o terrorismo¹⁹ e fortalecendo assim o aparato do Estado, principalmente na esfera militar (idem), aplicando para isso uma política de "mão dura" (NAUCKE, 2009, p. 180). Questão que se liga com a forma como Uribe foi eleito, visto que para grande parte da população votante em sua eleição, a disputa armada do governo contra o narcotráfico seria uma guerra justa.

¹⁹ Luta que Uribe conseguiu inserir com êxito no pensamento do povo colombiano, refletindo o plebiscito de 2016 e a vitória do não para negociações da paz do governo colombiano com a guerrilha, uma vez acusada anteriormente de relação com o tráfico de drogas (LAFUENTE, 2016).

Para ver mais sobre a influência do presidente Uribe nas negociações de paz de Santos acessar: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/07/internacional/1475848537_675259.html> Acesso em: 30 Out 2017

Conjunta ao 11 de setembro, houve na Colômbia a acentuação do conflito entre as FARC e o governo supracitado, levando tanto as ações do Plano de governo²⁰ de Uribe quanto a inserção de políticas já usadas pelos Estados Unidos no que concernia a guerra ao terror (CAMPOS; KOERNERS, 2011, p. 59). Nesse sentido, logo após a sua posse, Uribe afirma que “[n]a Colômbia não existe guerra; aqui temos terrorismo de grupos armados contra o Estado e a sociedade, e isto deve ser resolvido rapidamente” (QUIROGA, 2003 p. 164 apud SANTOS, 2006, p.71). O que já começa a demonstrar o rumo que seu governo iria tomar, assim como da aproximação cada vez maior tanto do discurso quanto dos métodos dos EUA nesse assunto, visto que o combate ao terrorismo estava em voga na agência de segurança norte-americana na época.

No contexto de ameaça à segurança nacional, o Plano interno de governo apresentado classifica "o terrorismo dos grupos armados ilegais, o narcotráfico, os negócios financeiros ilegais, o tráfico de armas, os sequestros e as extorsões, assim como da alta taxa de assassinatos, como uma ameaça direta à nação colombiana, às instituições e à vida dos colombianos" (NAUCKE, 2009, p. 180).

Em seu primeiro mandato, Uribe (2002-2006) deu ênfase nas problemáticas do crescimento dos cultivos ilícitos e o conseqüente aumento da violência. Trazendo números do cultivo de coca entre 1980 e 2000, onde houve um aumento de mais de três mil por cento em número de hectares, saindo de 3.500 para 144.000 (COLOMBIA 2013 apud DIAS, 2016, p.32).

Ainda no que diz respeito ao Plano de Uribe, segundo Dias:

O Plano propôs uma estratégia integral e uma política de combate em diversas frentes: controle de cultivos através da erradicação da plantação ilícita; controle de precursores químicos e desmantelamento de laboratórios ilícitos; combate à produção e tráfico de drogas; combate à lavagem de dinheiro e ao tráfico ilícito de armas; e desenvolvimento de políticas para redução da demanda (DIAS, 2016, p. 32).

A questão da redução da demanda já é um velho discurso dentro do histórico do combate às drogas, pois a demanda maior, ou seja, o maior consumidor de drogas advindo da Colômbia, os EUA raramente focaram nessas medidas além do governo Clinton, que mesmo assim não obteve muito sucesso. Ou seja, por mais que estivesse dentro do plano, o combate a oferta foi o que realmente norteou as ações tomadas pelos governos colombiano e norte-americano.

²⁰ Disponível em <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>> Acesso em: 17 Abr 2017.

Dessa forma, Uribe propõe a Política de Segurança Democrática (PSD), com repercussões positivas referentes aos métodos e resultados, mas também negativas pelas consequências para a população, como as violações aos Direitos Humanos, o próprio deslocamento populacional, entre outros, pelos quais foi duramente criticado no âmbito internacional, por organismos internacionais e países.

Tickner e Pardo (2003), ao tratar da diferença da PSD em papel *versus* na prática, afirmam que

mesmo que a política de defesa e segurança democrática, no papel, enfatiza a necessidade de garantir o estado de direito, na prática um de seus maiores obstáculos da estratégia da administração Uribe é a reconciliação da segurança com a proteção dos direitos e liberdades fundamentais da população (...) (TICKNER; PARDO, 2003, p. 67).

De acordo com Villa e Ostos, essa política foi concebida com três objetivos principais:

(...) primeiro, a consolidação do território nacional, com destaque para o papel das forças armadas e uma desmobilização dos grupos paramilitares; segundo, a eliminação do narcotráfico por meio do fortalecimento de políticas de fumigação das zonas de plantio e de combate pelo exército aos grupos de narcotraficantes; e terceiro, a proteção das fronteiras, por meio de acordos com os países vizinhos (VILLA; OSTOS, 2005, p. 7)

De forma mais resumida, Guzzi descreve o objetivo da PSD como o de “(...) recuperar o controle do país incrementando a quantidade e capacidade de tropas militares e de unidades de policiais por todo o território nacional” (2008, p. 76), deixando dessa forma mais claro o caráter militar recrudescido da política. Indo assim para o caminho oposto ao de Pastrana, e tomando as zonas que haviam sido concedidas para as FARC durante as negociações de paz do governo anterior, conhecidas como *zonas de distención*²¹, as quais já eram tidas como objetivo militar desde 2002, no momento que Pastrana percebe o fracasso do seu governo com o aumento no número de mortes no país (GUZZI, 2008; SANTOS, 2006).

Segundo o documento oficial da PSD, as ameaças apontadas como foco à serem enfrentadas eram: “1. O terrorismo, 2. O negócio das drogas ilícitas, 3. As finanças ilícitas, 4. O tráfico de armas, munições e explosivos, 5. O sequestro e a extorsão e 6. O homicídio” (COLOMBIA, 2003, p. 3, tradução nossa), atividades que podem ser ligadas aos movimentos insurgentes na Colômbia. O mesmo também traz em tópicos os objetivos estratégicos da PSD, que complementando o que foi falado acima, eram “1. Consolidação

²¹ zonas concedidas pelo governo colombiano como parte das negociações de paz que acabaram sendo finalizadas em 2002.

do controle estatal do território, 2. Proteção da população, 3. Eliminação do negócio das drogas ilícitas na Colômbia, 4. Manutenção da capacidade dissuasiva e 5. Eficiência, transparência e prestação de contas” (idem).

A PSD não buscava só as ações contra-terroristas alinhadas ao governo Bush, mas também questões como proteção da fronteira da Colômbia e uma maior demonstração de transparência frente a população, através do objetivo cinco, visto que a insatisfação com a corrupção no país foi um dos motivos que levou o povo a eleger Uribe com um recorde de votação.

Considerado um símbolo da PSD, e segundo Rojas (2006) um dos principais cenários de sua aplicação, o Plano Patriota, lançado em junho de 2004 pelo governo Uribe, consistia em uma grande ofensiva militar, protagonizada pelas forças armadas colombianas e com apoio de variados tipos advindos dos Estados Unidos contra as FARC nos departamentos de Caquetá, Guaviere, Meta e Putamayo (ROJAS, 2006, p. 95; SANTOS, 2006; VALENCIA, 2005), departamentos que se localizam mais ao Sul e ao Leste do país como pode ser observado na Figura 1, caracterizando a estratégia de "empurrar para o sul" (*Push in southern*) os problemas, a qual vinha sendo adotada desde Clinton (VILLA; VIANA, 2010, p. 67).

Essa ofensiva significou a concentração do caráter militar da PSD - o que já era uma meta de Uribe, em questão do aumento do contingente das Forças Armadas - (ibidem, p. 63) e tinha por objetivo a recuperação das zonas que estavam em mãos da FARC, como previsto nos objetivos da PSD, para que assim fosse possível também debilitar os guerrilheiros e levar assim ao início do fim do conflito. O Plano Patriota marcou também a presença dos norte-americanos de forma clara e aberta dentro de uma luta no território colombiano, visto o apoio operacional e logístico prestado, por exemplo (ROJAS, 2006). Segundo Santos (2006, p.74), estavam envolvidos nessa ofensiva militar “(...) cerca de 17.000 soldados colombianos e equatorianos, apoiados e monitorados pelo Comando do Sul das Forças Armadas dos EUA”

Figura 1 - Mapa da Colômbia por



departamentos

Fonte: <<http://mapadecolombia.org/mapa-de-colombia-con-sus-departamentos>>

O Comando do Sul das Forças Armadas dos EUA (USSOUTHCOM) faz parte do *Unified Command Plan* (UCP) e é associado aos *Combatant Commands* (COCOMs), os quais, segundo Feickert "(...) fornecem instruções operacionais, de comando e controle para as Forças Armadas e têm um impacto significativo sobre a forma como eles são organizados, treinados e fornecidos com materiais - áreas sobre os quais o Congresso tem autoridade constitucional" (2013, p. 01, tradução da autora). Cada Comando é responsável por uma área do globo.

Especificamente o Comando do Sul,

O USSOUTHCOM é responsável por fornecer planejamento de contingência, operações e cooperação de segurança para a América Central e do Sul, o Caribe (exceto Estados Unidos, territórios e bens), Cuba; bem como para a proteção de força dos recursos militares dos EUA nesses locais. O USSOUTHCOM também é responsável por assegurar a defesa do Canal do Panamá e da área do canal (FEICKERT, 2013, p. 53, tradução nossa).

Ou seja, não só se vê responsável pela América do Sul, mas a América Latina como um todo, e como responsável por planos de contingência, operações e cooperações de segurança. O USSOUTHCOM acabou por desempenhar um papel protagonista dentro do

apoio norte-americano à Colômbia principalmente dentro do governo Uribe, visto que este órgão norte-americano trouxe um apoio maior em questões como treinamentos, armas, inteligência, transporte, entre outros, para que fossem possíveis as operações propostas dentro do Plano Patriota e da Política de Segurança Democrática em si (ROJAS, 2006, p. 95).

O Plano Patriota conseguiu tanto a diminuição do espaço que as FARC possuíam, comparado ao governo anterior, como também o enfraquecimento político e de certa forma militarmente das FARC e do ELN (VILLA; VIANA, 2010, p. 64). Porém, as FARC conseguiram até fins de 2006 manter o ritmo de suas atividades dentro do território colombiano (PECAÚT, 2010, p. 01 apud ABUMANSUR, 2013, p. 54).

Como a PSD tinha a combinação entre "a política antidrogas de fumigação de cultivos e a modernização e fortalecimento das Forças Armadas com a assistência norte-americana" (DIAS, 2016, p. 33), e já se falou sobre o uso das Forças Armadas para um combate cada vez mais forte aos grupos insurgentes e considerados narcoterroristas, cabe explicar a questão das fumigações, os seus resultados e também as consequências.

As políticas de fumigação e interdição, colocadas em prática através de fumigação aérea com herbicidas tanto em áreas de plantação de coca quanto de papoula (GUZZI, 2008; VILLA; VIANA, 2010), para diminuição do número dos hectares de cultivo de drogas. Assim como a interdição, essas políticas pareciam estar surtindo efeito com essa diminuição da quantidade de hectares, mas os dados do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) trazidos por Villa e Viana (2010),

(...) demonstra que a área de plantio de droga passou de 8.000 hectares (2004) para 86.000 em 2005, mesmo apesar das fumigações de cerca de 138.780 hectares e de erradicações de 31.285 hectares de tais plantios em 2005 (UNODC, 2005, p. 10 apud VILLA; VIANA, 2010, p. 65).

Logo, acaba-se entrando em dúvida se essa política estava sendo eficiente ou não, visto os dados acima. O acontecimento se deveu não à ineficácia das ferramentas ou produtos de fumigação das terras, mas sim da estratégia adotada pelos cultivadores, os quais buscaram dificultar esse processo, ao reduzir o tamanho dos campos de cultivo, torna assim mais difícil que se identificasse dentro dos campos os alvos a serem fumigados (ICG, 2007, p. 11, apud VILLA; VIANA, 2010).

Essas políticas levaram tanto ao deslocamento dos cultivos, voltando em parte para os países que produziam antes da Colômbia se tornar o maior produtor, a saber, Bolívia e Peru, assim como às consequências diretas para a sociedade rural colombiana, que

acabaram por ver uma chance de sair da miséria através do cultivo da coca e outros foram obrigados através de invasão pelas FARC a ceder seus territórios para essa atividade (GUZZI, 2008, p. 83).

Além disso, a violência enfrentada pela população colombiana pelo caráter militar e ofensivo das políticas de Uribe, assim como pelo caráter intransigente desse governante, acabou por gerar consequências criticadas fortemente pelos defensores dos Direitos Humanos. Como o exemplo do deslocamento interno citado por Guzzi (2008), onde a "violência política forçou mais de 315.000 pessoas a abandonarem suas casas em 2000, adicionando ao que já representa a terceira maior população deslocada no mundo" (TATE, 2001, apud GUZZI, 2008, p.82).

Essa questão dos deslocamentos internos vinha desde os governos anteriores que enfrentavam o conflito colombiano, apontado pela *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento* (CODHES), onde de 1985 à 2002, se produziu 2.900.000 deslocados internos na Colômbia (CODHES, 2003, apud VILLA; VIANA, 2010, p.63). Considerando-se injusta a forma de lidar com a guerra interna na Colômbia com o uso de mecanismos cada vez mais atroztes tanto para os envolvidos quanto para aqueles que se encontram na esfera de consequências (TOKATLIAN, 2004, p. 638).

Além disso, se aponta que o uso da segurança durante o governo Uribe poderia estar causando também violações dos Direitos Humanos da população colombiana, que estavam sendo omitidos internamente. E que estavam também sendo ignorados pela própria população de certa forma, visto que estavam cansados do conflito e se mostravam dispostos a ignorar os custos políticos do governo Uribe e a aplicação das suas políticas repressivas (VILLA; OSTOS, 2005, p.8).

O primeiro termo do governo Uribe, pautado principalmente na PSD apontada acima, acabou por demonstrar essa relação com os Estados Unidos, incluindo a assistência enviada para o país latino-americano, assim como a identificação ideológica entre Bush e Uribe nas questões do combate ao terrorismo, acabou por levar à reeleição de Uribe em 2006 na Colômbia, e no isolamento cada vez maior da Colômbia frente ao sistema internacional, visto que sua relação externa se dava principalmente com os norte-americanos, e a internacionalização do conflito colombiano fez com que os outros países evitassem cada vez mais as relações com esse país.

Dessa forma, com o governo Bush nos Estados Unidos, e o acontecimento do 11 de setembro, tem-se a reorientação da política de segurança nacional da potência para o

combate ofensivo ao terrorismo, com uma "atmosfera de mão dura que tendeu a dar as democracias uma enorme discricão para cortar as liberdades e implementar políticas altamente repressivas" (TOKATLIAN, 2004, p. 644, tradução nossa). O que mostra o encontro em Uribe de tanto um forte aliado, como um exemplo desse combate. Observado através da continuidade do Plano Colômbia e o destino de assistência não só financeira mas também em recursos humanos para a luta contra o narcoterrorismo na Colômbia. Onde nesse tempo o país latino-americano mostrou também seu apoio nessa aliança através de ações como a "(...) declaração explícita de apoio à segunda guerra do Iraque, amplas posições comuns em organismos internacionais" (SANTOS, 2013, p. 72) e alinhamentos dos discursos do governante colombiano com os discursos de Bush, principalmente no que dizia respeito ao terrorismo ser a maior ameaça não só à segurança colombiana e norte-americana, como à segurança internacional.

3. Teoria do Complexo Regional de Segurança e o contexto colombiano-estadunidense no combate às drogas.

Após discutidas as relações entre os governos Uribe e Bush (2002-2006) no que concerne ao combate às drogas e visualizado um contexto histórico prévio a este, passaremos para a análise do uso da Teoria do Complexo Regional de Segurança de Buzan e Wæver (2003) discutindo a partir daí a aplicabilidade desta para o entendimento deste relacionamento Colômbia e Estados Unidos.

Primeiramente será explanada a definição da Teoria do Complexo Regional de acordo com seus autores, e depois se explorará a conexão entre essa teoria e o relacionamento entre os países no combate às drogas, e por fim analisaremos a teoria, mostrando os pontos que podem contribuir para a análise do contexto tratado.

3.1 O escopo da Teoria do Complexo de Regional de Segurança.

Esta seção busca apresentar primeiramente uma introdução aos Estudos de segurança de forma resumida, focando em conceitos que se fazem necessários para o

entendimento da segunda parte da seção, que é a explanação na Teoria do Complexo Regional de Segurança (TCRS) desenvolvida por Barry Buzan e Ole Wæver (2003).

3.1.1 Estudos de segurança e segurança regional.

A princípio, antes de entrarmos na explicação da Teoria em si, é interessante e necessário nesse ponto do trabalho falarmos um pouco sobre os Estudos de Segurança Internacional (ESI) e a perspectiva regional da agenda de segurança. No que diz respeito aos ESI, segundo Buzan e Hansen, eles se expandiram através das discussões sobre "(...) como proteger o Estado contra ameaças externas e internas depois da Segunda Guerra Mundial" (BUZAN; HANSEN, 2009, p. 8, tradução nossa), não possuindo uma definição simples ou final, visto que a abordagem de segurança muda de acordo com o tempo e os fatores do sistema internacional, como por exemplo, as mudanças e/ou destaques que ocorreram após a Guerra Fria.

Isso significa que a II Guerra Mundial pode ser considerada um marco de transformações para evolução do campo de segurança, possuindo por conseguinte mais coerência e reconhecimento academicamente (WÆVER, 1998). Ou, como declarado por Buzan (1991, p. 431), as grandes transformações de 1989-1990 e a primeira crise pós-Guerra Fria (no Golfo), indicam a manifestação de um novo padrão das relações de segurança globais.

Dentro desse contexto, devem-se levar em consideração duas questões trazidas por Buzan e Hansen quando pensamos segurança internacional. A primeira com relação ao que precisa estar seguro, ou seja, se a segurança estaria direcionada a um Estado, a um ambiente, uma nação, um indivíduo, etc. E, a segunda ligada ao nível de análise que se deve levar em consideração tanto as ameaças a nível interno quanto a nível externo (BUZAN; HANSEN, 2009).

De acordo com Williams (2008), durante a Guerra Fria a abordagem dos estudos de segurança era praticamente sintetizados na perspectiva realista de segurança, a qual é focada no Estado, visto a ligação que se colocava entre o conceito de segurança e a própria segurança dos Estados - a segurança nacional -, o que dá ênfase à interpretação militarizada da segurança (WILLIAMS, 2008, p. 3; RUDZIT, 2005, p. 301). Posto isso, a

segurança internacional se encontrava dominada pelo confronto ideológico em voga, o qual carregava um alto teor militar e de polarização entre as potências envolvidas (BUZAN, 1991, 433).

Porém, com a publicação do *People, States and Fear* de Buzan em 1983, o que era considerado os quatro pontos principais da segurança previamente, a saber: Estados, estratégia, ciência e *status quo*, se tornaram em parte "obsoletas" através da proposta de Buzan de que a segurança não se trataria só de Estados. Assim como não poderia se focar só na força militar, ou seja, definir os problemas de segurança apenas através da visão de conflitos militares, mas que também deveriam ser levados em consideração cinco setores principais setores, o militar, o político, o econômico, o social e o ambiental (WILLIAMS, 2008, p.3).

Após a Guerra Fria, para Lipschutz (1998),

o desaparecimento dos constrangimentos da bipolaridade nuclear permitiu outras "estruturas históricas" (usando o termo de Robert Cox) ressurgirem, introduzindo assim altos níveis de incerteza em partes do mundo, que, por décadas, pareciam estar fixos e estáveis (LIPSCHULTZ, 1998, p. 2, tradução nossa).

Dessa forma, como exposto na discussão do debate teórico da segurança internacional de Rudzit (2005), após a década de 1970 outras preocupações vieram à tona, como as questões econômicas e ambientais, que passam também a nortear a política internacional e influenciar a definição das agendas de segurança nacionais e internacional. Porém, por mais que com o decorrer da história mundial existam novas interpretações, Wæver (1998) afirma que tratando-se de segurança, "no coração do conceito nós ainda podemos encontrar algo a ver com defesa e com Estado" (WÆVER, 1998, p. 1, tradução nossa).

O conceito de segurança é então citado como essencialmente contestado (WILLIAMS, 2008; BUZAN, 1983; GALLIE, 1956 apud BALDWIN, 1997), assim como também é posto que essa classificação é apenas uma desculpa para a não formulação de um conceito mais claro e preciso do que é segurança (BALDWIN, 1997, p.12).

Nessa linha de raciocínio, cabe aqui trazer algumas dessas definições. Para Buzan, "a segurança é entendida como a busca da liberdade da ameaça e da capacidade dos Estados e sociedades de manter sua identidade e sua integridade funcional contra as forças de mudanças que consideram hostis" (BUZAN, 1991, p. 432, tradução nossa). Já Wæver vê a a segurança como um *speech act*, onde ele afirma que "a segurança não é o interesse como um sinal que se refere à algo mais real; o enunciado em si é o ato" (1998, p. 6,

tradução nossa), logo, as ameaças se tornam problemas de segurança a partir do momento em que são enunciadas. Por isso declara também que " 'segurança' significa uma situação marcada pela presença de um problema de segurança e alguma medida tomada em resposta" (WÆVER, 1998, p.7, tradução nossa). Outra definição interessante é a citada por Willams: "(...) segurança é mais comumente associada ao alívio das ameaças aos valores apreciados; especialmente aqueles que, se deixados sem controle, ameaçam a sobrevivência de um referido objeto particular no futuro próximo" (2005, p.5, tradução nossa), onde ele ainda complementa que "dessa forma a segurança é melhor entendida com o que Ken Booth (2007) chamou de 'sobrevivência-plus', o 'plus' sendo alguma liberdade de ameaças determinantes da vida, e portanto, de algumas escolhas da vida" (ibidem, p. 6), o que vai um pouco de encontro com a definição trazida por Buzan (1991).

Dentro da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança apresentada por Buzan e Wæver (2003), os autores não trabalham com a abordagem tradicional ou "estreita" de segurança, mas sim de uma abordagem de segurança socialmente construída. Como eles afirmam no início do livro *Regions and Powers* "(...) nós usamos e entendemos uma segurança mais aberta do que uma tradicional, militar" (BUZAN; WÆVER, 2003, p.10). Por mais que o construtivismo seja visto mais como uma teoria mais social do que de segurança ou propriamente das Relações Internacionais, nesse caso nos referimos ao construtivismo utilizado pela Escola de Copenhague²².

A Escola de Copenhague, com seu instituto de pesquisa focado no trabalho de Buzan e Wæver, define como sua preocupação primária a forma como a segurança funciona no mundo da política. A abordagem deles trouxe então uma abertura maior para as preocupações que deveriam definir a segurança, como as citadas anteriormente, e adicionando questões como pobreza e direitos humanos. Por estar focada em como se dá a segurança como um processo e que efeitos políticos as construções de segurança teriam, três conceitos centrais são sugeridos para uso por Wæver, os setores já citados de Buzan (1983), os complexos regionais de segurança e a securitização (MCDONALD, 2008, p. 68).

Ao falar de problemas de segurança, Wæver cita questões como ameaça à soberania e independência dos Estados, influenciando-se diretamente na ordem política das nações (1998,

²² "Criada em 1985 com a finalidade de promover estudos para a paz – seu nome oficial é *Copenhagen Peace Research Institute (COPRI)* – o instituto constitui, nos dias de hoje, referência na área de segurança internacional. O início de seus trabalhos vincula-se tanto ao debate acadêmico da área dos anos 80, quanto aos anseios de repensar a inserção do continente europeu na ordem internacional no pós-Guerra Fria." (TANNO, 2003, p. 48).

p.6). Por conta dessa influência, Wæver sugere que "os detentores de poder podem tentar o instrumento de securitização de um problema para obter o controle sobre ele" (idem). Por considerar a segurança como um ato de fala (*speech act*), como já mencionado, se acredita que ao politizar a níveis mais extremos uma ameaça, ela seria então securitizada e permitiria o uso dos meios necessários para extingui-la em nome da segurança de um país. Análogo a essa descrição, temos o exemplo do caso da guerra global ao terror, onde o presidente Bush (2001-2009) confere um alto grau de politização a essa ameaça, que acaba por ser usado como justificativa para vários atos nesse âmbito dentro de seu governo, como já discutido.

Além de ir ao encontro ao que McDonald (2008, p. 63) afirma sobre o exemplo da Guerra do Iraque, onde as ameaças não se encontram dentro de um conjunto de critérios, mas sim são construídas, através de discursos como o de Bush na guerra ao terror ao justificar a guerra citada acima e a do Afeganistão.

Como as abordagens de segurança normalmente se encontram ligadas às mudanças que ocorrem na política internacional, após a Guerra Fria, com o fim da bipolaridade e a ameaça do comunismo, a forma de entender as relações de poder e em que consistiriam as preocupações de segurança internacional mudaram. A partir disso, Lake e Morgan (1997) afirmam que "o nível regional se destaca mais como o *locus* de cooperação e conflito de Estados e como nível de análise para os estudiosos que buscam explorar assuntos de segurança contemporâneos" (LAKE; MORGAN, 1997, p. 6, tradução nossa). Porém, isso não quer dizer que todo o mundo passará a adotar a perspectiva regional no que concerne à segurança internacional, até porque, por mais que a Guerra Fria tenha acabado, até hoje existem preocupações em nível de sistema internacional com a questão da proliferação nuclear, trazida também pelos autores citados acima, há vinte anos atrás (idem).

Dentro dos argumentos que Lake e Morgan (1997, p. 6-7) trazem, estão as questões de como as potências e grandes potências se comportam em outras regiões, visto que na esfera internacional eles poderiam ter uma habilidade maior em intervir nos conflitos, assim como da responsabilidade que agora recai sobre os atores locais quando pensa-se em problemas de segurança regionais. Nessa perspectiva, encaixa-se por exemplo a atuação dos Estados Unidos na América do Sul como "protetor" dos Estados dessa região, mas que na verdade possui um interesse em maximizar o seu poder de influência frente à essa região. Influência e atuação esta que é explorada por Buzan e Wæver (2003) em sua teoria

ao falar sobre atuação de potências nos Complexos Regionais de Segurança (CRS), que será tratado mais adiante.

De acordo com Buzan e Wæver, a segurança no nível regional seria então "(...) onde os extremos de segurança nacional e global interagem, e onde a maioria da ação ocorre" (2003, p. 43, tradução nossa). Essas descrições acabam por ir ao encontro da definição reformulada de CRS que os mesmos apresentam, haja vista que a primeira definição foi formulada por Buzan em 1983, no seu livro *People, States and Fear*.

3.1.2 Teoria do Complexo Regional de Segurança.

A definição de Complexo Regional de Segurança consiste em: “um conjunto de unidades cujo principal processo de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados um do outro” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 44, tradução nossa). Ou seja, estando esse processo de securitização em conformidade com o fator de proximidade local geográfica, indo de acordo com a ideia essencial da teoria que possui forte territorialidade.

Algumas variáveis caracterizam essa teoria, sendo a constituição e funcionamento do CRS dependente de padrões de amizades e inimizades (a/i) entre as unidades que constituem o sistema, apresentando dessa forma interdependências de segurança. Destarte, alguns fatores que mais afetam a construção de um CRS são, por exemplo: inimizades antigas, fatores históricos e proximidade local geográfica. Estando ligado a este último o conceito de adjacência, onde "(...) as ameaças de segurança viajam de forma mais fácil a curtas distâncias do que longas" (ibidem, p. 45, tradução nossa).

Por conseguinte, Buzan e Wæver afirmam que:

A anarquia mais o efeito de distância adicionada à diversidade geográfica produz um padrão de clusters baseados em regiões, onde a interdependência de segurança é marcadamente mais intensa entre os Estados dentro de tais complexos do que entre Estados dentro do complexo e aqueles que estão fora dele (BUZAN; WÆVER, 2003, p.46, tradução nossa).

Em conformidade com o pensamento de que os CRS possuem um forte componente geográfico, se constata que eles têm tanto estruturas internas quando barreiras externas. Essas duas partes podem ajudar a acompanhar as continuidades e mudanças do Complexo

em questão. Por isso, Buzan e Wæver afirmam que a estrutura essencial de um CRS inclui quatro variáveis, à saber: fronteira, estrutura anárquica, polaridade e construção social. A primeira variável se faz necessária para diferenciar o Complexo de sua vizinhança; a segunda está ligada à composição do CRS, visto que ele tem que ser composto de duas ou mais unidades autônomas; a terceira diz respeito à distribuição de poder entre elas; e a quarta é a responsável por cobrir os padrões de a/i entre os Estados (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 53).

Nessa lógica, os autores fazem ainda uma diferenciação entre dois tipos de Complexo Regional de Segurança, o padrão e o centralizado. Cabendo aqui apenas a definição de padrão, visto que é o tipo de CRS pelo qual o da América do Sul se vê caracterizado. Desse modo, um CRS padrão é:

Um CRS padrão é em grande parte westfaliano em sua forma, com duas ou mais potências e de agenda predominantemente militar e política. Todos os complexos padrões são anárquicos em sua estrutura. Em um CRS padrão, a polaridade é toda definida por potências regionais (...), e pode variar de uni para multipolar (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 55, tradução nossa).

Dentro dos Complexos Regionais de Segurança, que se encaixam no nível regional, encontra-se a ideia de Subcomplexos, como um *half-level*, dentro do nível regional. Nesse caso, a definição de CRS e Subcomplexos seria a mesma, porém os segundos se encontrariam incluídos dentro de um CRS maior. Nesse caso, Buzan e Wæver afirmam que "os subcomplexos representam padrões distintos de interdependência de segurança que não são apanhados em um padrão mais amplo que define um CRS como um todo" (2003, p.51, tradução nossa). Esse é o caso por exemplo dos subcomplexos andino e do cone-sul no CRS Sul-Americano (figura 2).

Nesse contexto, assim como existem níveis de estudo da segurança, como o nível regional e até um "meio-nível" como o apresentado pelos subcomplexos, Fuccille e Rezende (2013) relembram que Buzan e Wæver apresentam também quatro níveis de análise para ter uma abordagem mais completa. Resumidamente, afirma-se que "uma constelação de segurança é aquela que alia quatro níveis de análise: doméstico, Estado-Estado, entre regiões e o papel de potências externas"²³ (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p.79).

Discutindo o papel de potências externas na região como nível de análise, se faz necessário retomar a discussão do comportamento das grandes potências e superpotências dentro da segurança regional, o que é tratado pelos autores da teoria, a interação

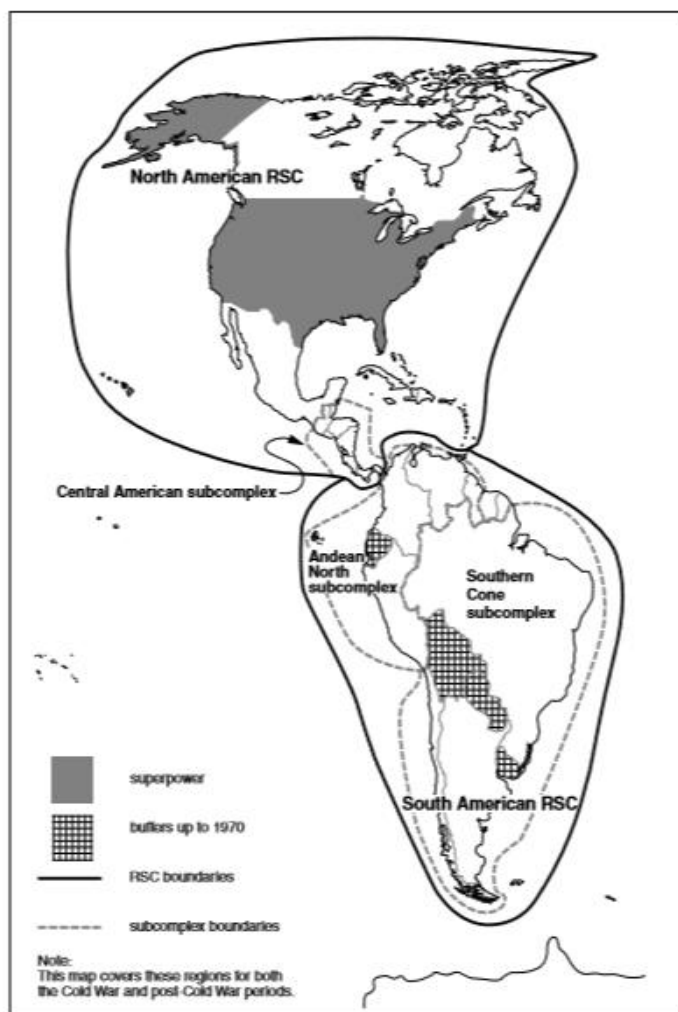
²³ A saber, essa conceitualização é feita de forma mais ampla por Buzan e Wæver (2003) na página 51.

"estrangeira" nos CRS. Segundo os mesmos, "o que conecta o padrão abrangente de distribuição de poder entre as potências globais com as dinâmicas regionais dos Complexos Regionais de Segurança, é o mecanismo conhecido como *penetration*." (idem, tradução nossa). Definindo-se: "Penetração ocorre quando poderes externos fazem alinhamentos de segurança com Estados dentro de um CRS" (BUZAN; WÆVER, 2003, P. 46, tradução nossa).

Os Complexos Regionais de Segurança em sua forma padrão são caracterizados por padrões de rivalidade, balança de poder e alianças entre as potências internas à região, sendo adicional a estes pontos os efeitos derivados da penetração de potências externas. Afinal, são essas características que encorajam rivais locais a pedirem ajuda estrangeira (lógica da balança de poder). A consequência disso é o vínculo criado entre os padrões de rivalidade internos aos do sistema internacional, característica nata do sistema anárquico (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 46-47).

Os padrões de amizade e inimizade (a/i) citados como caracterizadores da formação de um CRS são melhor compreendidos quando analisamos o nível regional. Isso se dá porque é onde se define quem tem afinidade com quem e quem tem inimizade com quem é gerado internamente à região, e não introduzido do sistema internacional. De acordo com essa lógica, o nível regional é de grande importância para aqueles que se encontram incluídos na dada região, visto que é primordial para analisar as dinâmicas de segurança com as quais lidam no dia-a-dia. Enquanto para as potências globais, esse nível regional é também importante, porém de forma mais substancial, visto que é nele que esses Estados vão projetar tanto sua influência como as rivalidades que possuem no sistema (ibidem, p. 47).

Figura 2 - Complexos Regionais de Segurança nas Américas



Fonte: "Map 8. RSCs in the Americas" (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 266)

Um exemplo disso é os Estados Unidos projetando sua rivalidade com a Rússia em suas duras críticas à Cuba, não só pelo caráter do governo cubano, mas por este governo ter recebido ajuda militar russa dentro de uma região que "deveria" ser de influência única dos EUA.

Esses padrões a/i são outro exemplo do construtivismo nos Estudos de Segurança, indo ao encontro da forma como é pensada segurança por For Hopf (1998) citado por McDonald, onde tem-se a concepção da identidade, na qual os líderes de cada Estado identificam quem são os Estados inimigos e quem são os Estados amigos, partindo daí para a construção social do que seriam as ameaças (MCDONALD, 2008, p. 61). Pensando em um CRS padrão, como o da América do Sul, Buzan e Wæver afirmam que "(...) em termos de amizade e inimizade, CRS padrões podem ser formações de conflito, regimes de segurança ou comunidades de segurança, onde a região é definida por um padrão de

rivalidade, balanceamento, alianças e/ou acordos e amizades" (2003, p. 55, tradução nossa).

Similar ao mecanismo *penetration* citado outrora, por consistir também em um conceito usado para a análise do envolvimento externo no CRS, porém tratado pelos autores em um contexto de ausência de um Complexo Regional de Segurança, está o conceito de *overlay*. Buzan e Wæver afirmam que o *overlay* ocorre "quando os interesses de grandes potências transcendem a mera penetração, e vão dominar a região tão pesadamente que as relações de padrão local de segurança cessam virtualmente de operar" (p. 61, tradução nossa). Nesse caso, a segurança da região não só seria influenciada por potências externas como seria realmente definida por a potência que estivesse exercendo o *overlay* (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 63).

Porém, os autores chamam atenção para o que poderia causar uma confusão ao tentar entender na prática esses mecanismos, que seria a diferenciação entre um *overlay* e uma penetração profunda. Segundo estes,

a chave para distinção é que potências externas, no lugar dos interesses e interações com Estados locais, devem moldar as principais dinâmicas de segurança da região. Normalmente isso vai significar que as grandes potências têm forças militares substanciais localizadas na região. *Overlay* é mais fácil de ser visualizado quando foi imposto através da força, por invasão e ocupação de uma região por potências externas (BUZAN; WÆVER, 2003, p.63, tradução nossa).

Essa lógica é usada para buscar explicar a interação que existe por exemplo dos Estados Unidos no Complexo Regional Sul-Americano. Logo, ficando mais claro que o nível regional não importa apenas para aqueles que se encontram no complexo, mas também de forma substancial para os poderes globais, pois a partir desse nível se podem formar influências e rivalidades que podem se projetar para o resto do sistema internacional. Entendendo os conceitos apresentados por a teoria do CRS, se buscará em seguida fazer uma melhor conexão entre eles e o contexto histórico.

3.2 Aplicando a teoria à conjuntura colombiana-estadunidense no combate às drogas.

A partir do exposto até aqui, esta terceira seção tem como finalidade mostrar um a conexão entre a conjuntura explorada nos capítulos 1 e 2 e a Teoria do Complexo Regional de Segurança.

A Teoria do Complexo Regional de Segurança aplicada à conjuntura colombiana-estadunidense no combate às drogas de 2002 a 2006 pode ser útil para ajudar na compreensão da evolução do apoio securitário entre esses países.

A Colômbia, de acordo com essa teoria, faria parte então do subcomplexo da região andina, juntamente com Equador, Guiana, Peru e Venezuela, o qual possui características que a mostram como uma região mais instável, quando comparado ao subcomplexo do cone-sul (composto por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai). Algumas dessas características são expostas por Henao (2015):

um maior conflito de conflito interestatal, querelas fronteiriças, maior instabilidade da democracia, assim como efeitos de derrame da crise colombiana e o problema das drogas, além de uma marcada presença dos Estados Unidos como potência extra-regional (HENA0, 2015, p. 40).

O histórico contemplado nos primeiros capítulos deste trabalho mostrou que, diferente do que Passos em seu trabalho afirma sobre o complexo andino sobre a predisposição de uma relação mais contígua com os Estados Unidos se pautaria na questão da incapacidade dos governos nacionais em definir essa agenda própria (PASSOS, 2012, p. 23), quando se trata da Colômbia como um desses governos, principalmente no primeiro mandato do governo Uribe, já existia uma agenda de segurança definida. Apesar de Teixeira Jr. (2016) afirmar o desenvolvimento da agenda de segurança dos EUA baseada nas "novas ameaças", pode ser um fator influenciador para as mudanças nas missões das Forças Armadas (TEIXEIRA JR, 2016, p. 230), considerando-se aqui tanto as dos Estados Unidos, através do Comando do Sul, quanto a da Colômbia.

Essa agenda já tinha nortes para o combate tanto do tráfico e produção de drogas, quanto para o combate aos movimentos guerrilheiros, visto que o governante pautou sua eleição na volta da "lei e ordem" na Colômbia, e esses eram fatores que impediam esse contexto colombiano consolidado. A predisposição para relação com os Estados Unidos então já existia e o alinhamento de agendas foi uma consequência, com uma mudança mais significativa após o foco dado na Guerra global ao terror de Bush, onde se conectam os dois problemas existentes em só, que é o combate ao terrorismo.

Nesse caso, o conceito do CRS aplicado a esse relacionamento da Colômbia com os Estados Unidos é abordado aqui por se ver como exemplo da atuação de potências extra-regionais no Complexo Sul-Americano, e principalmente por essa atuação dos EUA impactar também outros países, os vizinhos da Colômbia, ao contribuir para a internacionalização do conflito colombiano, uma das questões que poderia ser apontada

como característica de segurança comum entre os países que formam o subcomplexo e até o Complexo como um todo.

O fato da Colômbia e os outros países da região andina serem os focos tanto do cultivo, quanto da produção e do tráfico da cocaína, acaba por tornar a região um foco de preocupações para outras nações, e principalmente para os EUA, que teve sua agenda sobretudo desde os anos 90 pautada na questão do combate às drogas, como tratado anteriormente (PASSOS, 2012).

De acordo com isso, os Estados Unidos passam a priorizar a região, com foco na Colômbia, através principalmente do Comando Sul e suas operações no território sul-americano, comentado no capítulo 2. Relacionando-se essa dinâmica de segurança entre os países, marcada pelo aumento do contingente militar, principalmente no momento do governo Uribe com o Plano de Segurança Democrática, e em foco o Plano Patriota, com as questões de *penetration* e *overlay* tratadas na teoria para analisar a atuação estrangeira em um CRS (NOBRE, 2013, p. 7).

Nobre (2013, p. 7) aponta que é necessário entender a natureza da interpretação da Colômbia quanto à presença dos Estados Unidos, diante do aspecto da militarização. Ou seja, se é uma dinâmica que ameaça o bem-estar do Estado ou que traz segurança física para o mesmo. Esse aspecto é tratado nos capítulos anteriores, mas podendo-se retomar aqui a questão que Arlene Tickner (2007) chama de *intervencion por invitación*, no qual se vê uma lógica onde os Estados Unidos estaria sendo convidado à intervir no conflito colombiano, como é visualizado tanto pelo apelo de ajuda de Pastrana para que se iniciasse o Plano Colômbia, quanto para Uribe, que possuía com uma agenda interna e externa voltada para o combate ao terrorismo para "reordenar a casa", conectando-se diretamente com o defendido pelos EUA no que concerne a segurança internacional à época.

Essa intervenção, para Nobre, poderia ser vista como a atuação através do mecanismo de penetração, visualizado tanto nas dinâmicas de segurança que consistiram em aspectos militares físicos, assim como no Plano Colômbia e a ingerência financeira norte-americana voltada a custear principalmente os gastos com defesa no combate ao "narcoterrorismo", no exemplo de encontro de Uribe com Bush, em 2002 para o fortalecimento desse alinhamento de agendas,

O Presidente Uribe se encontra com o Presidente Bush e o vice-presidente Dick Cheney para revisar os lineamentos da agenda bilateral e ressaltar a importância de continuar e aprofundar a cooperação com os Estados Unidos na luta contra o narcotráfico e o terrorismo, de fortalecer as instituições democráticas, da proteção ao meio ambiente e os direitos humanos e o impulso à economia

colombiana. Apresentaram medidas de continuidade do Plano Colômbia e outros programas para garantir a segurança e o respeito aos direitos humanos. (HENAO, 2015, p. 164)

Além de poder ser observado em posições da Colômbia ante as decisões norte-americanas, como o apoio do Estado colombiano à guerra do Iraque empreitada pelos Estados Unidos com a justificativa da guerra ao terror. Ademais, podendo-se apresentar como aspecto complementar, alguns acordos bilaterais que datam desde 1980, pré-governo Reagan, analisado no capítulo 1, até o primeiro governo Uribe, levantados no trabalho de Michelle Dias (2016).

Quadro 1 - Acordos bilaterais firmados entre Estados Unidos da América e Colômbia nos assuntos de defesa, segurança e combate às drogas ilícitas e ao terrorismo (1980-2006).

Assinatura/entrada em vigor	Nome do acordo
6 Ago. 1980	Acordo de cooperação para inibir o tráfico ilegal de drogas
16 Dez. 1981	Acordo sobre segurança geral de informação militar
30 Abr. 1985	Memorandum sobre intercâmbio de pessoal naval
22 Fev. 1989	Memorandum de entendimento sobre integração da Colômbia na Caribbean Basin Radar Network (CBRN)
24 Jul. 1990	Memorandum de entendimento sobre cooperação na apreensão e confisco de propriedade e rendimentos do tráfico ilícito de drogas
27 Fev. 1992	Acordo de cooperação mútua no combate, prevenção e controle de lavagem de dinheiro decorrente de atividades ilícitas
20 Fev. 1997	Acordo para repressão de tráfico ilícito pelo mar
28 Out. 1998	Memorandum suplementar através do qual mecanismos são estabelecidos para implementar o memorandum de entendimento de 1990 sobre transferência de bens apreendidos
29 Fev. 2000	Acordo sobre provisão de artigos, serviços e treinamento associado pelo Governo dos Estados Unidos para fins antidrogas
27 Jun. 2002	Acordo sobre aquisição e cruzamento de serviços de defesa
17 Set. 2003	Acordo sobre rendição de pessoas dos Estados Unidos da América para o Tribunal Penal Internacional
30 Ago. 2004	Anexo ao Acordo geral sobre assistência econômica e técnica

2 Fev. 2005	Acordo sobre o programa de liderança de aviação
-------------	---

Fonte: DIAS, 2016, p. 57-58. Quadro produzido com os dados disponíveis em: EUA. Departamento de Estado. Treaties in Force 2013.

É possível observar que em sua maioria, os acordos bilaterais já denotam no próprio nome, sem precisar nem expor o conteúdo, o caráter militar e voltado ao combate ao “narcotráfico/narcoterrorismo”.

No caso, como defendido por Nobre, é possível observar essas dinâmicas através do conceito de *penetration*. Porém, ele procura também questionar se a ingerência dos Estados Unidos na Colômbia, sobretudo no contexto trabalhado aqui, do governo Uribe e também no caso citado por Nobre, no governo Pastrana, poderia ultrapassar o *penetration* e arriscar estar se encaminhando para um *overlay*, não no CRS Sul-americano, mas no subcomplexo da região andina (NOBRE, 2013, p. 12), visto o aprofundamento dos problemas colombianos, e o transbordamento destes para seus vizinhos.

O analista, no que concerne ao ponto de *overlay*, afirma que há na teoria a suposição de que esse estado só aconteceria caso por exemplo os EUA passassem a controlar não só a agenda da Colômbia, que seria o país que sofreu a penetração, mas também da região como um todo (NOBRE, 2013, p. 17). Além disso, em Buzan e Wæver, como citado na seção 1 desse capítulo, um *overlay* poderia ser melhor observado quando ele fosse forçado à região, o que não acontece para Colômbia, visto que é um alinhamento de agendas recíprocos - no contexto do governo Uribe - , e algo imposto. Logo, não é possível afirmar que houve essa transcendência de um *penetration* para um *overlay* no subcomplexo da região andina, afinal só um dos Estados se "subordinou" ao hegemon externo (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 63), não todos da região.

É possível porém afirmar que a agenda de segurança norte-americana incidiu pesadamente na forma que a agenda colombiana foi colocada em prática durante o governo Uribe, contribuindo para o aumento das consequências do conflito colombiano que estavam sendo repassadas através das fronteiras para os vizinhos, principalmente daqueles que se encontram no subcomplexo andino, e também os que já faziam parte de um contexto de combate às drogas, como Peru e Bolívia, visto o deslocamento do cultivo de cocaína após o começo das fumigações.

De acordo com o que foi explorado acima, cabe discutir a aplicabilidade da Teoria do Complexo Regional de Segurança de Buzan e Wæver (2003) destacando pontos

positivos e pontos que poderiam ser complementados ou supridos por outras teorias quando se olham as conexões feitas anteriormente, o que será retomado e integralizado na conclusão desse trabalho.

Algumas considerações iniciais que podemos fazer são as questões concernentes à estrutura da teoria. Como já foi discutido, a teoria advém da Escola da Copenhague, porém age conectando "(...) aspectos do neo-realismo (anarquia, balança de poder e capacidades) com aspectos do construtivismo moderado (co-construção entre agenda e estrutura, identidades e contexto histórico e dimensão geográfica - região)" (TEIXEIRA JR; SILVA, 2015, p. 19). O que para Cepik (2005, p. 3) ao trazer o diálogo entre o realismo estrutural e o neo-realismo ofensivo, nós dá uma ampla dimensão teórica para as análises que com ela sejam feitas, gerando segundo o autor supracitado um maior alcance e interesse por a aplicação dessa teoria.

Nesse contexto de análise da teoria, alguns analistas apontam para limitações que tenham relação com a polarização da região, entrando na discussão de balanceamento, *bandwagoning*, balança de poder (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 84; TEIXEIRA; SILVA, 2015, p. 12), visto que se aponta uma fraqueza no entendimento da polaridade do sistema e da política em voga nas regiões (CEPIK, 2005, p. 2), que podem atuar como fatores importantes para se entender as dinâmicas que moldam o ambiente securitário entre os países da América do Sul, e especificamente o subcomplexo da região andina.

Concernente à forma como Buzan e Wæver classificam os Complexos Regionais de Segurança dentro dos padrões de amizade e inimizade, como já citado na seção anterior, de acordo com Cepik em sua leitura dos autores supracitados, o CRS da América do Sul seria classificado como um regime segurança (2005, p.5-6), o qual, segundo Jervis (1982),

(...) não implica que as relações entre os membros sejam harmoniosas e sem conflito. Pelo contrário, conflitos existem, mas os atores concordam em cooperação para lidar com eles. Tem que se ter um acordo sobre o *status quo* entre as grandes potências, um desejo de evitar guerra, e uma expectativa de que os Estados vão agir com restrições com disputas surgirem (JERVIS, 1982, p. 360-2 apud BUZAN; WÆVER, 2003, p.175).

o que vai de acordo com a concepção que existe da América do Sul como uma região pacífica.

Seguido a esta discussão, há também a classificação dos subcomplexos, que enquanto o do cone-sul seria considerado como um regime de segurança, o da região andina já seria considerado de formação de conflito (CEPIK, 2005, p.7, BUZAN; WÆVER, 2003, p. 317), visto que os membros do primeiro já possuem uma maturidade

maior em suas dinâmicas de segurança, como se aponta a questão do Mercosul por Buzan e Wæver, diferente do que ocorre no segundo subcomplexo, dado que não houve uma superação total dos problemas principalmente relacionado às drogas (CEPIK, 2005, p.7) e possuiria o conflito interno da Colômbia como um sustento para essa classificação, como tratado nesse trabalho.

Outro ponto interessante é apontado por Mares (1997, apud TEIXEIRA JR; SILVA, 2015, p. 12) de que o uso na definição do Complexo de que as percepções de segurança trariam a interdependência da região como principal variável, poderia levar a um erro, pois essas percepções esbarram nos interesses materiais e o poder tanto dos Estados internos ao CRS quanto as potências, grandes potências e superpotências que podem influir na região.

Além dessas limitações, a Teoria do CRS de Buzan e Wæver (2003) em específico, diferente de Lake e Morgan (1997), não trabalha com o conceito de externalidades de segurança, o qual poderia ser complementar para tratar a questão do combate às drogas, visto que ele poderia ser considerado uma externalidade que influi na aproximação cada vez maior dos Estados da região e também da atuação de outros Estados extra-regionais. Visão esta que é corroborada por Mares (2001) ao tratar da Paz Violenta na América Latina - a qual é analisada através do que o autor denomina Disputas Militarizadas Interestatais -, pois as externalidades não se encaixariam como percepções de segurança intersubjetivas compartilhadas, e sim algo mais objetivo, e que surge principalmente em um ou mais Estados e emana para outros da região.

Ademais, como ao estudar a securitização Wæver (1998) "analisa a estrutura do discurso do ator securitizador e sua efetividade em fazer com que a audiência aceite a ruptura das regras do jogo político, que em outras circunstâncias deveriam ser respeitadas" (MARCANO; MALDONADO, 2004, P. 138, tradução nossa), pode-se observar que a forma como é usado o conceito de securitização no Complexo Regional de Segurança de Buzan e Wæver, onde no contexto da Colômbia e Estados Unidos é outro ponto positivo da Teoria, visto que se aplica bem, por tanto Uribe quanto Bush terem securitizado a ameaça do narcoterrorismo através do discurso alinhado e das estratégias.

Segundo Teixeira Jr. (2016), a inserção dos EUA nas questões estratégias da América do Sul afetariam a "interdependência de segurança" descrita na definição de CRS de Buzan e Wæver, pois geraria um impedimento, visto que os Estados deveriam racionalizar apenas levando em conta parâmetros puramente regionais. Nesse contexto,

quando se pensa na penetração dos Estados Unidos na Colômbia, essa cooperação poderia ser considerada problemática para região que a entorna, pois hostilidades entre os atores da região poderiam sofrer uma expansão por meio das preferências da potência, por possuir maior poder e capacidade (TEIXEIRA JR, 2016, p. 227-229).

Logo, a teoria tem pontos positivos muito consistentes que podem ajudar a entender esse contexto da relação da Colômbia com os Estados Unidos no combate às drogas no primeiro mandato do governo Uribe, mas se limita na falta de exploração mais forte de outros conceitos que poderiam trazer um entendimento adicional para essa relação.

Conclusão

De acordo com o exposto na introdução deste trabalho, buscou-se remontar um histórico das relações da Colômbia com os Estados Unidos no que concerne ao combate às drogas, desde a declaração da guerra às drogas por Nixon em 1971, lembrada no governo Reagan (1981-1989), até o governo de Bush que acompanhou o de Álvaro Uribe (2002-2006) na Colômbia, e posteriormente entender a como a Teoria do Complexo Regional de Segurança de Buzan e Wæver (2003) poderia ser útil na compreensão deste processo.

Durante o governo Reagan, pode-se observar uma postura mais coercitiva em relação à questão das drogas ilícitas, visto que dentre as estratégias do governo estava prevista a intervenção militar direta. Nesse contexto são aplicadas estratégias antidrogas principalmente na redução da oferta, e o uso da política de certificação como medida de apoio. A Colômbia adota nesse governo um comportamento de alinhamento incondicional às diretrizes norte-americanas. Já no decurso do governo Bush (1989-1993), visualiza-se um esforço, mesmo que baixo para estratégias na redução da demanda para complementar as de redução de oferta, uma política externa voltada para o multilateralismo regional, e o combate às drogas com um teor militarista. Os governantes colombianos acabam também aceitando a visão dos EUA no que concerne às estratégias de combate às drogas no governo Bush.

Diferente destes, ao longo da administração de Clinton (1993-2001) o relacionamento com a Colômbia não se dá apenas por um alinhamento, mas sim há um momento de afastamento, visto os mandatos de Samper (1994-1998), sendo considerado uma narcodemocracia pelos EUA, e possuindo um nível de confiabilidade baixo frente à

denúncias de uma relação entre o governante colombiano e o narcotráfico. Já no governo Pastrana (1998-2000) se reestabelece o diálogo e atenção para relação entre os países, marcado pelo início do Plano Colômbia. Clinton buscou uma mudança nas estratégias no combate às drogas, mas acabou por voltar a intensificar as políticas de combate às forças produtivas de cocaína.

No capítulo dois é ressaltado que no período de 2002 à 2006, o relacionamento dos Estados Unidos com a Colômbia se torna mais aprofundado com Bush e Uribe, com início oficial da implementação do Plano Colômbia, a guerra ao terror declarada por Bush e o Plano de Segurança Democrática introduzido por Uribe na Colômbia. Esses três aspectos demonstraram uma atuação cada vez mais próxima dos EUA na Colômbia no que diz respeito ao combate às drogas. Além disso, há uma mudança no entendimento da ameaça das drogas, e uma conexão desta com o problema das guerrilhas (VILLA; VIANA, 2010), trazendo à tona a ameaça do “narcoterrorismo”, vista a relação das guerrilhas com o terrorismo, tanto para o governo norte-americano quanto para o colombiano. Nesse contexto, predomina o esforço na redução da oferta das drogas, através da interdição e fumigações e empreitadas militares para o combate às guerrilhas, como trazido no capítulo 2, o Plano Patriota.

Essa relação poderia ser também analisada enfaticamente no governo Uribe, como uma *intervencion por invitación*, caracterizada por Tickner (2007), onde observamos tanto o pedido de ajuda de Pastrana no governo Clinton (SANTOS, 2010), como um alinhamento muito forte da política interna e externa de Uribe ao discurso e estratégias do governo Bush, no que concerne ao combate a ameaça do terrorismo, briga então comprada dentro do contexto do narcoterrorismo.

No capítulo três se discute o ponto central, a descrição e análise da Teoria do Complexo Regional de Segurança de Buzan e Wæver (2003), e a reflexão sobre como pode ser útil na compreensão do tema. São mobilizados elementos da definição desta teoria, bem como da conexão desta com a conjuntura colombiano-estadunidense, e por fim a análise da aplicabilidade desta voltada ao contexto histórico apresentado, o que entra na discussão do Complexo Regional de Segurança Sul-americano e sobretudo no subcomplexo da região andina, onde a Colômbia se vê inserida. E, a atuação dos Estados Unidos como potência extra-regional dentro desse subcomplexo através do relacionamento no contexto securitário com o Estado colombiano.

Como é apontado na última seção do terceiro capítulo, a TCRS de Buzan e Wæver traz conceitos muito pertinentes ao contexto tratado nesse trabalho, como a diferença que existe entre as regiões, principalmente no que concerne as dinâmicas de segurança, as distinções que podem existir dentro do próprio complexo, como o subcomplexo, além de prover um melhor entendimento do ponto da interferência norte-americana nos assuntos de segurança colombianos, que podem ser analisados através dos mecanismos de interação de potências extra-regionais no complexo ou subcomplexo, o *penetration* e o *overlay*. Além de conseguir trazer um aspecto a mais para explicar as conjunturas de segurança regional ao adicionar a perspectiva geográfica as já aplicadas em outras teorias, como os aspectos de interações e capacidades dos Estados.

Porém, alguns aspectos dessa teoria podem ser considerados como limitados para aplicação ao contexto tratado nesse trabalho. Pois não há uma observação maior nessa teoria as consequências que a formação de um Complexo poderia trazer, assim como o entendimento melhor da cooperação securitária que pode existir entre países da região do complexo, no que concerne também a lideranças regionais e potências extra-regionais, e não necessariamente sendo uma penetração na agenda de segurança destes. Além disso, como citado no capítulo três, é apontado para limitações no que concerne à polarização da região (FUCCILLE; REZENDE, 2014; TEIXEIRA JR; SILVA, 2015; CEPIK, 2005).

Logo, conclui-se que a TCRS é aplicável ao contexto aqui tratado, porém para um aprofundamento no assunto, pede complementação de outras teorias, como a também do Complexo Regional de Segurança, só que de Lake e Morgan (1997), com o conceito de externalidades de segurança, onde a problemática das drogas poderia se encaixar melhor ou com a teoria da Paz Violenta de Mares (2001) ou a Comunidade de Segurança de Hurrell (1998). Ademais, um alternativa a aplicabilidade dessa teoria, seria que o contexto poderia ser melhor avaliado através de um junção da Teoria de Lake e Morgan com a discussão de Paz Violenta de Mares, do que somente da TCRS de Buzan e Wæver (2003).

Referências Bibliográficas

ABUMANSUR, Rochele K. C. M. **Políticas de defesa e segurança colombiana de Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos (2002-2012):** análise sobre mudanças e continuidades para solução do conflito colombiano. 2013 Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2013.

ARAÚJO, Izan Reis de. A política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina: Da Doutrina Truman à Doutrina Bush. **Intellector (CENEGRI. Online)**, v. XII, p. 21-37, 2015.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina:** a construção da hegemonia. Editora UNESP, São Paulo, 2002.

BALDWIN, David A. The concept of security. **Review of International Studies**, vol. 23, p. 5-26, 1997.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear.** The national security problem in international relations. Wheatsheaf Books LTD, 1983.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The evolution of international security studies.** Cambridge /New York: Cambridge University Press. 2009.

BUZAN, Barry; WAVER, Ole. **Regions and Powers:** the structure of international security. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2003.

CAMPOS, M. S; KOERNER, A. Segurança e "guerra ao terror": um balanço da literatura contemporânea sobre a América Latina após 11 de setembro. **Revista Mediações (UEL)**, v. 16, p. 51-71, 2011.

CASTRO, André Dunham. **A crise na Colômbia:** Impactos e Implicações para o Brasil. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2009.

CEPIK, M. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano (OPSA)**, n. 9, p. 1-11, ago. 2005.

COLOMBIA. **Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006**. 2003. Disponível em: <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>> Acesso em: 17 abr. 2017.

_____. **Política de defensa y seguridad democratica**. 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf>> Acesso em: 26 jul 2017.

DIAS, Michelle Gallera. **Assistência antidrogas dos Estados Unidos à Colômbia: trajetória e influência política atual**. 2015. Dissertação (Mestrado PPG Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10183/156360>> Acesso em: 15 jun 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). Congress. **Department of Defense Authorization Act**, 1982. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/bills/97/s815>> Acesso em: 5 mar 2017.

_____. **National Security Decision Directive Number 221**. 1986. Disponível em: <<https://reaganlibrary.archives.gov/archives/reference/Scanned%20NSDDDS/NSDD221.pdf>> Acesso em: 05 mar 2017

_____. **National Security Directive 18**. 1989. Disponível em: <<http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/nsd/nsd18.pdf>> Acesso em: 18 mar. 2017.

FEICKERT, Andrew. **The Unified Command Plan and Combatant Commands: Background and Issues for Congress**. Congressional Research Service, Jan. 2013. Disponível em <<https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42077.pdf>> Acesso em: 08 nov 2016.

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

FERREIRA, Marcos A. S. V. Definições conceituais para o entendimento de Política Externa: o poder duro (hard power) e o poder brando (soft power). **Mundorama**. 03 out. 2016.

FUCILLE, Luis A. Plano Colômbia: o mito da militarização contra as drogas e seu impacto no plano estatal. **Estudos Políticos Militares**, número 3. 2002. p. 39-54.

FUCILLE, Luis A.; REZENDE, Lucas P. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva. **Revista Contexto Internacional**. Vol. 35, Nº 1, 2013 ed. Rio

de Janeiro: 2013. 28p. Disponível em: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/3artigo351.pdf>> Acesso em: 20 out 2016.

GALÁN, Juan Manuel P. Diagnóstico de la política exterior colombiana - una visión desde el Senado de la República. **Colombia Internacional**, p. 164-178. 2007. Disponível em: <<http://sociales.redalyc.org/articulo.oa?id=81206509>> Acesso em: 21 jul 2017.

GUZMÁN, Sandra Borda. **La internacionalizacion de la paz y de la guerra en Colombia durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe**. Universidad de los Andes, Bogotá, D. C, Colômbia, 2012.

GUZZI, André C. **As Relações Eua-America Latina: Medidas e Consequências da Política Externa Norte-americana para Combater a Produção e o Tráfico de Drogas Ilícitas**. 2008. 131 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP – UNICAMP – PUC/SP, São Paulo, 2008.

HENAO, Daniel S. G. **Colômbia de Uribe a Santos: Reposicionamentos da segurança na política externa colombiana a partir de 2010**. 2015. 241 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, 01 Dezembro 2002, Vol.16(46), p. 85-104.

LAKE, David A.; MORGAN, Patrick M. **Regional Orders: building security in a new world**. David A. Lake e Patrick M. Morgan (Ed.). University Park: Pennsylvania State University, 1997.

LAFUENTE, Javier. O homem que convenceu a Colômbia a dizer a não à paz. **El país**. 10 out 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/07/internacional/1475848537_675259.html> Acesso em: 30 Out 2017

LIPSCHUTZ, R. D. On Security. In: LIPSCHUTZ, R. D. **On Security**. New York: Columbia University Press, 1995.

MARCANO, C.; MALDONADO, O. C. Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. **Revista venezolan de ciencia política**, nº 25, p. 125-146, 2004.

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

MARES, D. R. **Violent Peace**: militarized interstate bargaining in Latin America. New York, Columbia University Press, 2001.

NAUCKE, Philipp. La política de seguridad democrática en Colombia. **Diálogo Político**. Publicación trimestral de la Konrad-Adenaur-Stiftung A. C. ano XXVI, nº 4, 2009.

NOBRE, Fábio. **A Participação Estadunidense no Conflito Colombiano sob a Ótica dos Complexos Regionais de Segurança - Penetration ou Overlay**. ALACIP, 2013.

NYE, Joseph. **Soft Power**: the means to success in world politics. Public Affairs, New York, 2004.

PASSOS, A. M. **O Overlay na agenda de segurança da América do Sul: As FARC e os Planos Colômbia 1 e 2**. 2012. 110 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

REUTER, Peter. **Avaliação da política sobre drogas dos Estados Unidos**. University of Maryland, 2008. Disponível em: <<http://www.cbdd.org.br/wp-content/uploads/2009/10/REUTER-Peter-Avalia%C3%A7%C3%A3o-sobre-a-pol%C3%ADtica-de-drogas-dos-Estados-Unidos.pdf>> Acesso em: 12 Maio 2017

ROJAS, Diana Marcela. Balance de la política internacional del gobierno Uribe. **Análisis Político**, Bogotá, v. 19, n. 57, p. 85-105, Ago. 2006. Disponível em <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012147052006000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Julho 2017

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional. mudanças frente ao terrorismo? **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, vol. 5, núm. 2, julho-dezembro, 2005, pp. 297-323 Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74250205>> Acesso em: 13 Junho 2017

SANTOS, Francielly. **Plano Colômbia**: a influência dos Estados Unidos no combate ao narcotráfico na América Latina. 2013. 104 f. Trabalho de Conclusão de Curso

(Bacharelado em Relações Internacionais) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2013. Acesso em: < <http://hdl.handle.net/11624/540>> Acesso em: 20 Jan 2017

SANTOS, Marcelo. O Plano Colômbia e o primeiro mandato de Álvaro Uribe (2002-2006). **Cena Internacional**, nº 8, 2006, p.63-83

_____. Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 53, vol. 1, 2010, p. 67-88.

STONE, Marianne. **Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis**. França. 2009. Disponível em: < http://www.geest.msh-paris.fr/IMG/pdf/Security_for_Buzan.mp3.pdf> Acesso em: 24 Ago 2017

SHIMABUKURO, A. ; REIS, P. P. ; FERREIRA, M. A. F. S. . A política externa dos Estados Unidos para a América Latina: alguns aspectos do segundo mandato de George W. Bush. In: Carlos Oliva Campos. (Org.). **Anuario de Integracion Latino-Americana y Caribeña**. 1ed.La Habana, Cuba: CEA-AUNA, v. 1, p. 93-100, 2007

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, vol. 25, nº. 1, janeiro/junho 2003, p. 47-80. Disponível em<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292003000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 Set 2017.

TEIXEIRA JR, Augusto W. M.; NOBRE, F. R. F. Plano Colômbia: implicações para o Brasil. **Tensões Mundiais / World Tensions**, v. 6, p. 265-285, 2010.

TEIXEIRA JR. Augusto W. M; SILVA, Antonio H. L. A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança no Estudo da América do Sul: Limites Teóricos e Perspectivas Alternativas. In: WINAND, Érica C. A. (Org.); PINHEIRO, Lucas M.(Org.); CHAVES, D. (Org.). **Perspectivas e debates em segurança, defesa e relações internacionais**. 1. ed. Rio de Janeiro/Macapá: Autografia/Unifap, 2015.

TEIXEIRA JR.. Augusto W. M. Era uma vez um complexo regional de segurança: Entorno Estratégico brasileiro ou Vazio de Poder Sul-Americano?. In: Érica C. A. Winand; Thiago Rodrigues; Sérgio Aguilar. (Org.). **Defesa e segurança do Atlântico Sul VIII ENABED**. 1ed.: , 2016, v. , p. 224-242.

TICKNER, Arlene B. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. **Colombia Internacional**, nº65, p. 90-111, 2007.

TICKNER, A. B. PARDO, R. En busca de aliados para la "seguridad democrática": la política exterior del primer año de la administración Uribe. **Colombia Internacional**, nº 56-57, 2003. Disponível em <<http://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiaint56-57.2003.05>> Acesso em: 30 Jul 2017

TOKATLIAN, Juan G. Colombia at War: The Search for Peace Diplomacy. **International Journal of Politics, Culture and Society**, vol. 14, nº 2, 2000.

_____. Glifosato y política: ¿Razones internas o presiones externas? **Colombia internacional**, nº 18, Abril 1992. Disponível em <<http://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiaint18.1992.00>> Acesso em: 20 Set 2017.

_____. Una reflexion en torno de Colombia, 1999-2002: ¿negociación para la paz o processo para la guerra?. **Foro Internacional**, 178, XLIV, p.635-655, 2004.

VALENCIA, Leon. Drogas, conflito e os Estados Unidos. A Colômbia no princípio do século. Tradução de Sérgio Bath. **Estudos Avançados**, nº55, vol. 19, p.129-151, 2005.

VIANA, Manuela Trindade. **A dimensão internacional do conflito armado colombiano: a internacionalização dos processos de paz segundo as agendas hemisférica e global**. 2009. 196 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - USP/SP, São Paulo, 2009.

VILLA, Rafael Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Os Anos Uribe na Colômbia: Segurança interna e aliança estratégica com EUA na construção do estado-nação. **Carta Internacional**, p 56-73, 2010.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista brasileira de política internacional**. vol.48, n.2, pp. 86-110, 2005.

WEAVER, O. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, R. D. **On Security**. New York: Columbia University Press, 1995.

WILLIAMS, P. D. Security studies: an introduction. In: WILLIAMS, P. D. **Security Studies**. New York: Routledge, 2008.