

O narcotráfico na Colômbia e a implementação do Plano Colômbia no início dos anos 2000¹

Thayse Cristine Caixeta²

Filipe Almeida do Prado Mendonça³

Resumo:

O objetivo deste trabalho é analisar o desenvolvimento histórico do narcotráfico na Colômbia, bem como seus impactos nacionais e internacionais que culminaram na elaboração do Plano Colômbia nos anos 2000. A formação do Estado colombiano caracteriza-se por períodos constantes de disputa de poder e de influências externas na tentativa de conter os conflitos e seus reflexos em outros países, como veremos no caso da disseminação de drogas ilícitas da América Latina para os Estados Unidos. Fica evidente a incapacidade do Estado colombiano de solucionar o problema do tráfico de entorpecentes devido a fatores históricos, o que abre espaço para intervenções externas, como no caso da implementação do Plano Colômbia junto aos Estados Unidos.

Palavras-chave: Colômbia, Estados Unidos, Narcotráfico, Plano Colômbia, Securitização, Crime Organizado Transnacional.

Abstract:

The objective of this work is to analyze the historical development of drug trafficking in Colombia, as well as its national and international impacts that culminated in the elaboration of Plan Colombia in the years 2000. The formation of the Colombian State is characterized by constant periods of power dispute and influence in the attempt to contain the conflicts and their repercussions in other countries, as we will see in the case of the spread of illicit drugs from Latin America to the United States. The Colombian State's inability to solve the problem of narcotics trafficking due to historical factors is evident, which makes room for external interventions, as in the case of the implementation of Plan Colombia with the United States.

Key-words: Colombia, United States, Narcotrafic, Plan Colombia, Securitization, Transnational Organized Crime.

¹ Monografia apresentada à Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

² Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia

³ Professor do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia

Introdução

O texto a seguir apresenta uma tentativa de conectar os principais pontos de decadência do Estado colombiano desde o século XX, tratando principalmente do narcotráfico como objeto de desestruturação do país e justificativa à intervenção externa na política, economia e segurança da região.

A título de exemplo, uma exploração minuciosa dos antecedentes e termos do Plano Colômbia (PC) em sua primeira versão, até 2007, tornará possível o exame tanto da ação dos Estados Unidos e de organismos internacionais, que têm como objetivo conter a institucionalização da violência em território colombiano, quanto de seus reflexos (por meio do tráfico de drogas) nos países vizinhos. A partir dessas análises, o trabalho procura responder às seguintes perguntas: como o contexto histórico colombiano, desde o século XX, contribuiu para o desencadeamento e para a intensificação do tráfico de drogas no país? E como e por que o Plano Colômbia foi desenvolvido nessas circunstâncias?

Como será visto mais adiante, devido à conjuntura política e social do país no pós Guerra Fria, o Estado colombiano se viu frente a um desafio: conter a ameaça insurgente das guerrilhas, desenvolvendo negociações de paz, e, ao mesmo tempo, reestruturar seu poder, deteriorado pela corrupção de seus próprios representantes, que tirava qualquer capacidade da sociedade de se ver segura diante de um abandono do governo e de uma desordem estrutural no país (BRITO; CORDIVIOLA, 2003).

O enfraquecimento do Estado, circundado pela corrupção e pelo tráfico de drogas, ameaçado pelos barões do narcotráfico – estes presentes tanto nos grupos guerrilheiros quanto nos paramilitares - abriu espaço para a discussão da construção de um plano de segurança envolvendo Estados Unidos e Colômbia, nomeado Plano Colômbia em dezembro de 1999 (SANTOS, 2010).

Nesse sentido, como o texto procurará confirmar, a política norte-americana de guerra às drogas e o histórico da relação entre os dois países fez com que o Plano contasse principalmente com altos investimentos dos EUA, associando a Colômbia como o principal causador do aumento no consumo de drogas ilícitas em território estadunidense. Essa estratégia não priorizou a necessidade de atender às

falhas internas e estruturais da sociedade colombiana, estendendo e prorrogando os principais problemas do narcotráfico na América Latina (SANTOS, 2010).

Contexto Histórico

A instabilidade política é característica determinante da história da Colômbia desde o século XIX. Após o movimento de independência, a Guerra dos Mil Dias (1889 – 1992) foi o episódio primeiro que envolveu a tentativa de dissolução do monopólio governamental das elites conservadoras no país, mesclando, dessa vez, as massas camponesas e urbanas à luta entre os partidos que almejaram a hegemonia política do território colombiano (MUNOZ, 2011).

A disputa de poder se deu primeiro em âmbito interno, na própria constituição do governo, que foi dissolvida entre conservadores históricos e nacionalistas. Ao mesmo tempo em que se desenrolava a rivalidade entre os grupos do próprio partido, os liberais se preparavam para a guerra e para uma ação revolucionária contra o sistema predominante na Colômbia (MUNOZ, 2011).

Após intensas disputas entre os dois lados, em 1902, com a vitória dos liberais, foram firmados o Tratado de Paz de Neerlandia – dando uma breve quietação às disputas de poder na Colômbia – e o Tratado de Wisconsin, o documento oficial que pôs fim à guerra, após discussões entre as forças beligerantes na Cidade do Panamá, com início do intermédio e de interesses estadunidenses na questão (CASTILLO; EDUARDO, 1932).

No ano seguinte, os Estados Unidos deram o primeiro passo para intensificação de sua relação com a Colômbia. Em seu processo de expansão no Caribe, o governo de Theodore Roosevelt tomou as rédeas do processo de separação do Panamá do território colombiano, defendendo sua lógica de desenvolvimento capitalista, a fim de controlar o canal, uma região estratégica de comunicação entre os oceanos Atlântico e Pacífico – águas que correspondem aos dois litorais dos Estados Unidos⁴. A separação dos territórios em questão foi fruto de

⁴ Vale ressaltar aqui a interferência estadunidense anteriormente na Nicarágua. A tentativa de dominação do território nicaraguense por parte dos Estados Unidos foi uma estratégia primeira de tentativa de estabelecimento e conexão dos mercados do Atlântico e do Pacífico. O projeto não teve êxito. Em meados de 1970, uma intensificação norte americana atrelada e apoiada no governo

uma política expansionista estadunidense, e não de um acordo entre as partes envolvidas ou resultado de qualquer manifestação da população. Como afirma Beluche (2003), em seu artigo denominado “A Verdadeira História da Separação de 1903”:

Esto último fue lo que ocurrió. Aquí debemos insistir en lo que es el hilo central de nuestra reflexión: la separación de Panamá de Colombia, el 3 de noviembre de 1903, no tiene como móvil central la supuesta lucha del pueblo panameño contra la “opresión” colombiana, sino los intereses imperialistas norteamericanos, con los cuales colaboró la élite empresarial panamenha (BELUCHE, 2003, p.23).

Apesar da separação em 1903, a Colômbia só reconheceu o Panamá em 1921, quando os EUA concordaram em pagar uma indenização de 25 milhões de dólares ao governo colombiano por eventuais prejuízos que o país possa ter sofrido com tal divisão, como afirma o jornal *The Harvard Crimson* (1921), em nota sobre o Tratado de Bogotá. No ato do reconhecimento, a Colômbia já possuía um alinhamento incondicional aos Estados Unidos, quando se tratava de política externa, nos termos da Doutrina *Respice Polum*, iniciada em 1918.

Tal doutrina orientou o posicionamento colombiano internacional a partir do fim da Primeira Guerra Mundial e esse envolvimento se deu durante as guerras que se seguiram, como no caso da Guerra Fria, quando a Colômbia passava novamente por um período de instabilidade política entre os partidos liberal e conservador. (SANTOS, 2011).

Ayerbe (2002) ressalta que a intervenção dos Estados Unidos na questão do Panamá foi somente mais uma de suas atuações intervencionistas na América Latina no início do século XIX. Com a política norte-americana nomeada *big stick*, no governo Roosevelt, o controle sob os países latino-americanos foi instaurado também em outros momentos, como no caso de Cuba, com o ato de estabelecimento da base militar em Guantânamo, em 1902, logo após a ratificação da Emenda Platt, que permitia ação estadunidense em qualquer momento que houvesse uma ameaça à política externa entre a ilha cubana e os Estados Unidos.

conservador da Nicarágua culminou na Revolução Sandinista, com características semelhantes aos movimentos revolucionários da Colômbia. Ver em NETO, 2015.

Em 1946, em uma nova eleição presidencial, a disputa pelo governo colombiano, que elegeu o conservador Mariano Perez, ocorreu grande parte em virtude do desmembramento do Partido Liberal em duas alas: a esquerdista, tendo como líder Jorge Gaitán, e a direita, liderada por Gabriel Turbay. Essa cisão enfraqueceu os liberais e deu espaço para que o Partido Conservador voltasse a governar. Com esse governo, começou a se manifestar uma forte perseguição política da oposição, marcada por assassinatos, com seu estopim em 1948, com a morte do líder popular Gaitán, representante de uma massa de camponeses e trabalhadores urbanos (SANTOS, 2011).

Gaitán também era um forte candidato à presidência para as eleições de 1950, o que levou a população a acreditar mais ainda que sua morte estivesse atrelada a uma coparticipação do Partido Conservador e dos Estados Unidos no assassinato. Esse episódio foi marcado pelo Bogotazo, o início de uma revolução social como a Colômbia nunca havia visto antes. No dia 9 de abril de 1948, a população saiu às ruas enfurecida, destruindo construções e solicitando a derrubada do governo junto ao “imperialismo ianque”. Após milhares de mortes, nos dias seguintes o exército conseguiu retomar a ordem e conter as manifestações na capital colombiana (DAVIS, 2007).

De acordo com Turel (2013), apesar da contenção momentânea, a repressão à oposição seguiu nos anos seguintes por meio de agressões, mortes, torturas e saques, ações de desumanidade em geral. Esse derramamento de sangue que persistiu por longos dez anos, como já mencionado acima, ficou conhecido como La Violencia, um período de guerra civil na Colômbia que abriu espaços para o fortalecimento dos movimentos de oposição que não se viam contemplados pelo governo e que ainda eram ameaçados devido aos seus ideais.

Santos (2010) ressalta que, nesse momento, os princípios do governo estavam atrelados à Doutrina de Segurança Nacional estadunidense, na qual os EUA incentivavam, por meio de apoio financeiro, logístico e técnico aos militares colombianos, a luta contra movimentos de esquerda e grupos sociais.

Dentre esses movimentos de oposição, o Partido Comunista, que já vinha crescendo desde o final da Segunda Guerra Mundial, investiu no estímulo de defesa do campesinato, que já sofria há décadas com o expansionismo territorial fomentado pelos latifundiários e pela elite colombiana. Do mesmo modo, grupos liberais que

não conseguiram êxito na reforma agrária, aderiram aos movimentos guerrilheiros dos camponeses. Nesse momento, ainda que não reconhecidos por seu papel na sociedade, os grupos guerrilheiros já começavam a se articular com propostas próprias paralelas ao Estado (SANTOS, 2010).

Em 1958, após dez anos de conflito, terror e de governos militares, a fim de superar os conflitos interpartidários, foi acordada a criação da Frente Nacional, um sistema de governo de coalizão baseado no bipartidarismo⁵, no qual haveria alternância de poder entre liberais e conservadores durante 16 anos. Foi convocado um plebiscito com o intuito de reformar a constituição para o regime de alternância de poder e para a igualdade de participação nos postos de governo⁶.

A visão, por um lado, era otimista, pois previa a retenção da violência no país, mas não levava em conta posicionamentos que não estivessem atrelados aos dois partidos, o que possibilitava o descontentamento de outras partes da sociedade (DÍAZ; PAREDES, 2007).

Por essa razão, identifica-se o crescimento dos movimentos guerrilheiros, que começaram a reagir em discordância à atuação do Estado colombiano por meio de sequestros e, posteriormente, através do narcotráfico como fonte de arrecadação de investimentos. Na crença de que a Frente Nacional seria só mais um acordo elitista com o objetivo de conter a democracia, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (1964) e o Exército de Libertação Nacional (1965) ganharam forças capazes de criar uma infraestrutura nos territórios que tinham domínio e de se organizarem independentemente das autoridades do governo (TUREL, 2013).

Para Pereira (2015), com o passar do tempo, as FARC se distanciaram de seus interesses iniciais, assim como da população, e perderam o seu apoio quando se associaram ao tráfico de drogas para aumentarem o autofinanciamento e para garantirem o seu poder na Colômbia. Não havia mais um alinhamento com os princípios do socialismo que motivaram o desenvolvimento do movimento guerrilheiro.

Como resposta à atuação das guerrilhas, o governo colombiano publicou, em 1968, o Decreto 3398 e a Lei 48, dando à população a permissão para que criasse

⁵ Sistema de governo também adotado na Venezuela em 1958, por meio do Pacto de Punto Fijo. Ver em Revista de Artes y Humanidades ÚNICA, 2005, Pacto de Punto Fijo.

⁶Ver em NORDELIA, 2007, Los orígenes del Frente Nacional en Colombia.

organizações e exércitos de autodefesa. Como consequência, na década de 1970, foram formados grupos armados, em sua maioria de ideais conservadores, tradicionais e anticomunistas, que deram origem às associações paramilitares, apoiadas pelas Forças Armadas e pela elite econômica colombiana. Esses, assim como todas as outras camadas da sociedade civil da Colômbia, também viram no narcotráfico uma oportunidade de dominação de territórios, de manifestação de seu poder e de financiamento do aparato de guerra utilizado nos confrontos. Era uma via de mão dupla: os paramilitares viam utilidade no narcotráfico, enquanto os narcotraficantes identificavam nos serviços dos paramilitares as mesmas oportunidades de ganho territorial, combate às guerrilhas e controle populacional (SANTOS, 2011).

A formação de tais grupos insurgentes legitima uma terceirização do controle do Estado na Colômbia. O Estado, que para Weber detém o monopólio do uso legítimo da coação física e força para garantir as ordens em seu território e em sua população, perde poder para as associações paralelas que agem como governos sob suas áreas de domínio.

PÉCAUT (2010) reflete sobre o espelho da sociedade colombiana nesse momento abordado. A junção de diversos fatores dá visão a uma conjuntura

No entanto, as desigualdades sociais estão mais pronunciadas que nunca. Elas não se dão apenas entre as zonas rural e urbana, mas também no interior de ambas. A corrupção, de que a Colômbia estava relativamente livre até 1970, adquiriu dimensões muitas vezes espetaculares, afetando não só a classe política e as instituições, mas também a sociedade. Os fenômenos de violência prosseguem. Como pano de fundo encontra-se a economia da droga que há trinta anos mantém seus efeitos corrosivos. Ela alimenta todos os protagonistas do conflito armado, exacerba as disparidades sociais, está por trás de novos modos de maleabilidade e fluidez institucionais que, em vez de contribuir para a estabilidade, engendram crises reiteradas (PÉCAUT, 2010, p. 15).

O que antes não era objeto de tamanha preocupação internacional passou a ser a partir do governo de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, com a intensificação da guerra às drogas. A diretiva denominada “Narcotics and National Security”, que identificou o tráfico de drogas como uma nova ameaça à segurança regional e

militarizou o combate ao narcoterrorismo, associou as guerrilhas de esquerda ao tráfico de cocaína em 1986 (RODRIGUES, 2012).

Já no governo de Bill Clinton (1993-2001), a guerra às drogas foi legitimada por meio do mecanismo de Certificação, no qual os países da América Latina a ele vinculados tinham responsabilidade militar de erradicar a produção e o tráfico de drogas que prosperavam em seus territórios. As nações que não cumprissem seus deveres nesse âmbito, sofreriam sanções dos Estados Unidos e de instituições internacionais responsáveis por auxílio econômico (FARRET, 2014).

Isso posto, países como Peru e Bolívia, que possuíam altos índices de cultivo de coca, intensificaram seus esforços militares na eliminação dos plantios, causando o “efeito balão”⁷ na região andina, que culminou na transferência do narcotráfico para o território colombiano (SANTOS, 2011).

Nesse cenário, em meio às tentativas de negociação entre o governo colombiano e as guerrilhas e, ao mesmo tempo, à perseguição e ao extermínio de tais grupos por meio do incentivo dos setores da direita, os governos dos Estados Unidos e da Colômbia começaram a articular, em 1999, um plano de contenção ao narcotráfico que contasse com alto financiamento e com ajuda militar, a fim de conter a expansão do negócio de drogas ilícitas no âmbito dos dois países. Os governos de Andrés Pastrana e Bill Clinton deram então um passo à criação e desenvolvimento do Plano Colômbia (RODRIGUES, 2012).

Para compreender melhor as condições em âmbito regional e global que levaram à preocupação com o desenvolvimento do PC, faz-se necessário entender o processo de internacionalização do tráfico de drogas, bem como seus efeitos e os interesses por detrás das medidas de contenção adotadas desde a segunda metade do século XX.

Securitização do Narcotráfico e influência dos EUA na América Latina

Desde antes do século XVII, os governos já passavam por processos de proibição de elementos que, até certo período, eram considerados naturais à sua

⁷ Nesse contexto, quando a erradicação do narcotráfico cria o deslocamento geográfico da produção, violência, crime e desestabilização para outras áreas, a fim de atender a demanda do produto. O problema não é solucionado, apenas transferido (ver em UNDC, 2015).

existência, mas, com a disseminação de normas internacionais, passaram a apresentar uma ameaça à política, economia e desenvolvimento social dos países. A pirataria, por exemplo, uma prática legal e estratégica para promover o declínio de nações inimigas e para intensificar o monopólio territorial no sistema internacional, foi criminalizada aos poucos e deixou de ser um exercício comum aos Estados por conta de sua capacidade de promover a instabilidade comercial por meio dos mares, como se estes fossem áreas sem lei, anárquicas. O embargo do banditismo em alto mar abriu espaço para que o mesmo ocorresse com outras atividades, como o tráfico de escravos em sua forma nos séculos XVII e XVIII (PEREIRA,2011).

O tráfico negreiro, que explorou milhões de negros do continente africano e os transferiu para as colônias europeias na América a fim de atender às demandas de mão de obra em seus territórios de domínio, se tornou crime internacional no começo do século XIX (PEREIRA,2011).

No sistema internacional, a criminalização dessas e outras demais atividades estatais posteriores ganhou força e embasamento com a Conferência de Paz de Paris e o Congresso de Viena, na tentativa de, por meio de ações diplomáticas, fazer valer decisões tomadas quanto a acordos e tratados, bem como utilizar de sanções, caso necessário, contra os países que violassem as regras firmadas ou que não aderissem a elas (PEREIRA,2011).

Nesse sentido, como analisa Farrat (2014), a Escola de Copenhagen traz uma alternativa aos estudos realistas em relações internacionais com a Teoria da Securitização, sob a qual um tema internacional que ameace a segurança⁸ e a existência de Estados e que tenha caráter de urgência, requer medidas externas e intervenções interestatais justificadas a fim de resolver uma situação que determinado país não tenha sido capaz de solucionar por meio de suas próprias medidas políticas.

O narcotráfico, desde a segunda metade do século XX, também passou a ser considerado um crime organizado transnacional passível de securitização, sendo ele responsável pela manutenção da segunda maior indústria do mundo: a de drogas

⁸ Conceito atribuído pela Escola de Copenhagen como “um ato de discurso” (speech act) no qual “um agente securitizante designa uma ameaça a um objeto referente especificado e declara uma ameaça existencial, com a implicação de ter direito de usar meios extraordinários para repeli-la” (BRANCANTE; REIS, 2009)

ilícitas (logo atrás da indústria armamentista). Asplund (2004) acrescenta ainda que uma das maiores características dessa atividade é a capacidade de, além de coordenar uma parte considerável das economias de países como a Jamaica, a Birmânia e a Bolívia – por se tratarem de Estados economicamente mais fracos – afetar países que não estão diretamente envolvidos com a produção ou consumo de narcóticos, o que intensifica a justificativa da internacionalização do tráfico de entorpecentes.

Essa relevância do narcotráfico nas relações bilaterais e multilaterais foi protagonizada pelos Estados Unidos que, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, com a iminência da Guerra Fria, em pouco tempo desenvolveram estratégias para se reaproximarem dos países da América Latina. O propósito de um acompanhamento próximo com o fim de evitar a influência de outras potências no continente – o que já vinha sendo feito por meio de políticas intervencionistas em países como a Guatemala, em 1954, Cuba (durante a invasão da Baía dos Porcos), e através do apoio aos regimes militares de grande parte da América do Sul entre as décadas de 1960 e 1980 – foi associado à necessidade encontrar um novo adversário externo que justificasse as medidas intervencionistas norte-americanas na região (PEREIRA,2011).

Durante a Guerra Fria, o presidente norte-americano Richard Nixon (1969-1974) estabeleceu, especificamente em 1971, sua política de “guerra às drogas”, declarando as drogas ilícitas como “o inimigo número um” do governo dos Estados Unidos (CRICK, 2012). Ao mesmo tempo, o cultivo de entorpecentes migrou dos territórios boliviano e peruano para a Colômbia, intensificando a imprescindibilidade da adoção de medidas de contenção e de resolução da questão em seu território (PEREIDA, 2011).

Avançando para o fim do conflito bipolar na década de 1980, com Reagan na presidência dos Estados Unidos, a preocupação com a disseminação do Marxismo na América Latina, expressada por meio das intervenções em conflitos políticos da Nicarágua (Revolução Sandinista) e de El Salvador, foi se convertendo para o tráfico de narcóticos. De acordo com a DEA (Drug Enforcement Administration), a quantidade de cocaína importada pelos EUA aumentou em 20 vezes entre 1981 e 1987. As atenções voltadas para essa questão ficaram bem claras com a prisão do ditador do Panamá Miguel Antonio Noriega em 1989, que até então era considerado

aliado do governo estadunidense e foi condenado pelos Estados Unidos por participação no narcotráfico.

A guerra às drogas foi nada mais que uma manobra para a ingerência norte-americana na América Latina, possibilitando a manutenção de sua hegemonia no continente americano. Em 1992, na administração Bush, já se contavam 11 bilhões de dólares gastos na contenção do narcotráfico, um valor gigantesco se comparado com os 6,4 bilhões que haviam sido despendidos quatro anos antes (GUASCH, 2016).

No que tange às relações multilaterais entre os países afetados pela crise do narcotráfico ao longo do fim do século XX, a título de exemplo, foi assinada a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas a fim de buscar soluções e cooperações no âmbito internacional e reivindicar ações estatais para o desafio do tráfico de drogas.

No cenário de relações bipolares, uma das alternativas é o Plano Colômbia, uma série de investimentos e gastos entre EUA e Colômbia, com o objetivo de exterminar o narcotráfico e de solucionar as relações de demanda e oferta de cocaína no continente (LAMMERHIRT; REMONDEAU; 2015).

O Plano Colômbia

A conjuntura política, econômica e social da Colômbia no final da década de 1990 era de um Estado debilitado, impossibilitado de conter o narcotráfico no país. Junto a um aumento substancial das áreas de cultivo de coca em seu território e à política externa dos Estados Unidos no período, a internacionalização da situação do tráfico de drogas colombiana se tornou inevitável (SANTOS, 2011).

Tendo em vista esse cenário, foi apresentado, em 1999, o Plano Colômbia, financiado quase que inteiramente pelo governo norte-americano - outras partes do financiamento vieram da própria Colômbia e de organismos internacionais (SANTOS, 2011).

Para Santos (2011), cinco principais fatores abriram espaço sobre a discussão e a necessidade da implantação do Plano Colômbia, sendo eles: a dificuldade do Estado colombiano de conter cartéis como o de Medellín e o de Cali e, posteriormente, os micro cartéis dispersos em regiões distintas do país; o ciclo de

ampliação dos recursos econômicos provocados pela disseminação e pela intensificação do tráfico de drogas, que aumentava a violência, estendia a corrupção e, por conseguinte, engrandecia o poder dos paramilitares e das guerrilhas na Colômbia; a retirada do mecanismo de “Certificação”, sob o qual os Estados Unidos aplicavam sanções e pressões aos países latino-americanos ao mesmo tempo em que monitoravam seus estímulos no combate ao narcotráfico, caracterizando o território como uma “narcodemocracia”, depreciando a imagem da Colômbia frente ao exterior; os interesses de grupos econômicos, políticos e sociais na política de internacionalização da doutrina de aniquilação do tráfico de estupefacientes, beneficiando seus propósitos; e a necessidade de auxílio estrangeiro para encarar os confrontos nacionais⁹.

Por outro lado, faz-se necessário, também, um destaque às políticas intervencionistas estadunidenses na América Latina, que conduziram a uma intensificação dos interesses na problematização da Colômbia nos anos 2000. Além de ser uma área de potencial expansão financeira e comercial, a região latino-americana, de acordo com a visão dos EUA, possuía uma ineficiência no tratamento de seus problemas domésticos, o que levantava a hipótese de necessidade de contestação da soberania de seus países para as soluções econômicas e políticas propostas pelos norte-americanos (PEREIRA, 2015).

Nesse cenário, em 1999 o governo colombiano assinou a primeira versão do Plano Colômbia, destacando todos os pontos do acordo, suas motivações, objetivos e os atores responsáveis pela ajuda em sua implementação (PEREIRA, 2015).

A Presidência da República (1999), no ato de composição do plano, reafirmou suas obrigações fundamentais, presentes em sua Constituição Política:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial

⁹ Santos (2011) destaca os principais pontos de atenção que culminaram no Plano Colômbia. É possível verificar que todas as questões citadas estão atreladas à política externa colombiana, e não a fatores internos e medidas que cabem ao próprio país. A Guerra às Drogas é impulsionada pelo externo, e não pela necessidade e ação interna do próprio governo.

y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Presidencia de la República de Colombia, 1999).

Esses objetivos foram colocados em xeque na medida em que houve uma influência econômica, social e política do processo de globalização em território colombiano junto à proliferação do tráfico de drogas, que alimentava a violência e a corrupção no país (DNP, 2006).

Dessa forma, a visão colombiana acerca do plano tinha como intenção, além de negociações com grupos insurgentes e de contenção do narcotráfico, o tratamento das raízes dos problemas no país, por meio da estruturação e da reforma de suas instituições. Para o governo colombiano, o fortalecimento da economia, o aumento da participação e da consciência social das decisões do Estado, a existência de um sistema de saúde adequado e o acesso à educação para toda a população seriam instrumentos para a diminuição da violência e para a retomada da manutenção do estado de direito (DNP, 2006).

Por meio dessas estratégias, o presidente Andrés Pastrana esperava que a comunidade internacional desse apoio ao seu compromisso pela paz tanto na Colômbia, quanto nos países afetados por sua instabilidade. O Plano Colômbia deveria ser, em resumo, um “plano para a paz, a prosperidade e o fortalecimento do estado” (Presidência da República de Colômbia, 1999).

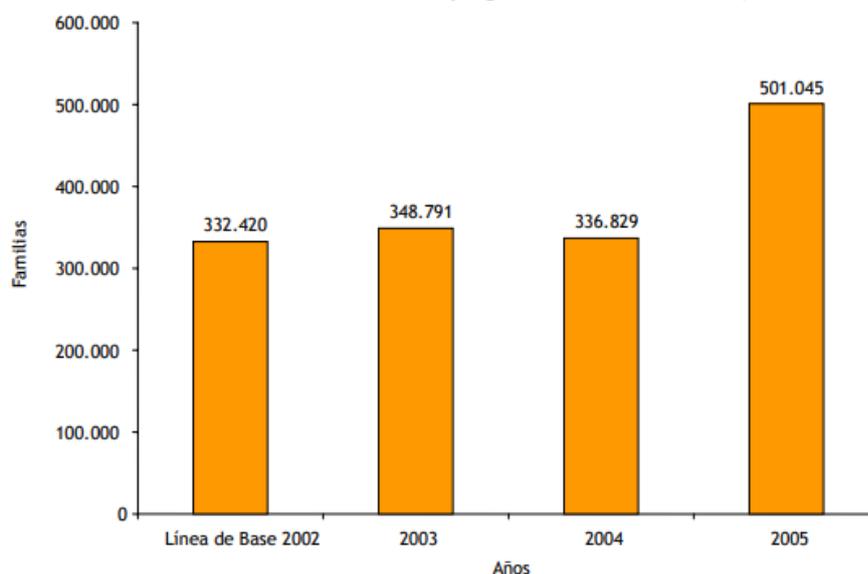
Com um investimento inicial de US\$1,32 bilhões aprovados pelo Congresso dos Estados Unidos em 2000, o PC começou a ser implementado. A estimativa de gastos com o Plano chegou a US\$7,5 bilhões já em 2002, dos quais US\$4 bilhões seriam arrecadados pelo governo colombiano por meio de empréstimos internacionais nos anos seguintes, além da expectativa de privatização de empresas do governo e da recuperação econômica do país para angariar capital (INESC, 2002).

Todos os custos foram divididos em três principais objetivos: a luta contra o narcotráfico (representando mais de 50% dos investimentos), a reascensão econômica e social e o fortalecimento das instituições do país. Esses foram princípios antecipados pelo presidente Andrés Pastrana em 1999, mas os esforços foram realmente postos em prática e intensificados no governo de Álvaro Uribe, que buscava no apoio militar, mais especificamente das Forças Armadas da Colômbia, uma forma de resolver a problemática do tráfico de drogas (DNP, 2006).

As iniciais intenções de implementação do Plano Colômbia, articuladas por Andres Pastrana, destacavam sempre a necessidade de negociação e de construção da paz no território. Por meio do desenvolvimento econômico e social das áreas mais afetadas de forma negativa pelas divergências históricas colombianas, de acordos com os grupos insurgentes, da expansão comercial por meio de políticas de austeridade, pela certificação dos direitos dos cidadãos e de sua segurança, a Colômbia seria capaz de retomar seu desenvolvimento e a força de seu estado no tempo proposto de seis anos (GODOY, 2003).

Como o gráfico abaixo demonstra, um dos programas sociais desenvolvidos pelo governo colombiano, na tentativa do processo de estruturação da sociedade e melhora nas condições de vida de sua população foi o “Famílias em Acción”, implementado por meio de uma Rede de Apoio Social (RAS). A RAS também foi responsável por outros programas que concederam subsídios a mais de R\$500.000 famílias colombianas a fim de incentivar uma melhora na alimentação e educação das comunidades. Foram mais de um milhão de crianças atendidas pelos programas que foram cada vez mais intensificados até o ano de 2005 (DNP, 2006).

Acumulado de Famílias atendidas pelo programa Familias em Acción, 2002-2005



FONTE: DNP, 2006

Além disso, o foco nas regiões de cultivo e produção de cocaína também era componente importante do Plano. A região de Putumayo, na Colômbia, é um dos melhores exemplos da tentativa de erradicação do plantio de coca, por ser o

principal território responsável pela produção da substância no país. Ações de fumigação nas áreas de cultivo e, concomitantemente, a busca por meio da substituição das formas de produção ligadas ao narcotráfico – realizadas por meio de projetos socioeconômicos para indígenas e camponeses – foram cruciais para o resultado da política de contenção ao tráfico de drogas colombiano. (AVILA, 2013).

Haja vista as mudanças no cenário internacional por efeito dos ataques terroristas contra as Torres Gêmeas nos Estados Unidos, em 2001, o Plano teve um novo redirecionamento. Esses eventos marcaram a política de segurança americana, que passou a identificar no terrorismo a principal ameaça à estabilidade dos países. Junto a isso, a eleição de Alvaro Uribe na Colômbia também determinou uma mudança nos rumos da estratégia de paz, para que o foco fosse o combate militar ao narcotráfico, e não tanto para o desdobramento de políticas para contenção e para erradicação das raízes do problema (GODOY, 2003).

Internamente, o então presidente colombiano adotou uma estratégia de governo que chamou de “segurança democrática”, atuando por meio da tentativa de desmobilização dos paramilitares através de negociações e de eliminação das guerrilhas mediante aparatos militares no sul do país, onde estavam localizadas com maior intensidade. Tal medida deixou clara a intenção de eliminação de grande parte dos atores do conflito, sem, mais uma vez, levar em conta suas causas estruturais. VALENCIA (2005).

Como afirma VALENCIA (2005):

A negociação é central, não é lateral. Tentar a eliminação dos atores é a catástrofe. Tentar dissolver o conflito é uma política mais benévola e pode dar alguns resultados, mas o caminho da reconciliação é o que pode trazer melhor rendimento para a democracia, abreviando o tempo da confrontação (VALENCIA, 2005, p.149).

Para a sociedade internacional, houve mudanças na segurança interna da Colômbia (por meio da intervenção das Forças Armadas no território), apontada por meio da diminuição dos níveis de violência relacionados ao narcotráfico dentro do país (ACEVEDO; BEWLEY-TAYLOR; YOUNGERS, 2008).

O relatório da UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) de 2008 sobre a ameaça do narcotráfico na América Latina analisa a diminuição do número

de homicídios no território colombiano de 1998 a 2007. É possível inferir (por meio do gráfico apresentado abaixo) que a violência diminuiu junto à redução do cultivo de coca no país, demonstrando resultados possivelmente provenientes em grande parte das políticas apresentadas pelo governo associadas ao Plano Colômbia, desde sua implementação no ano 2000.



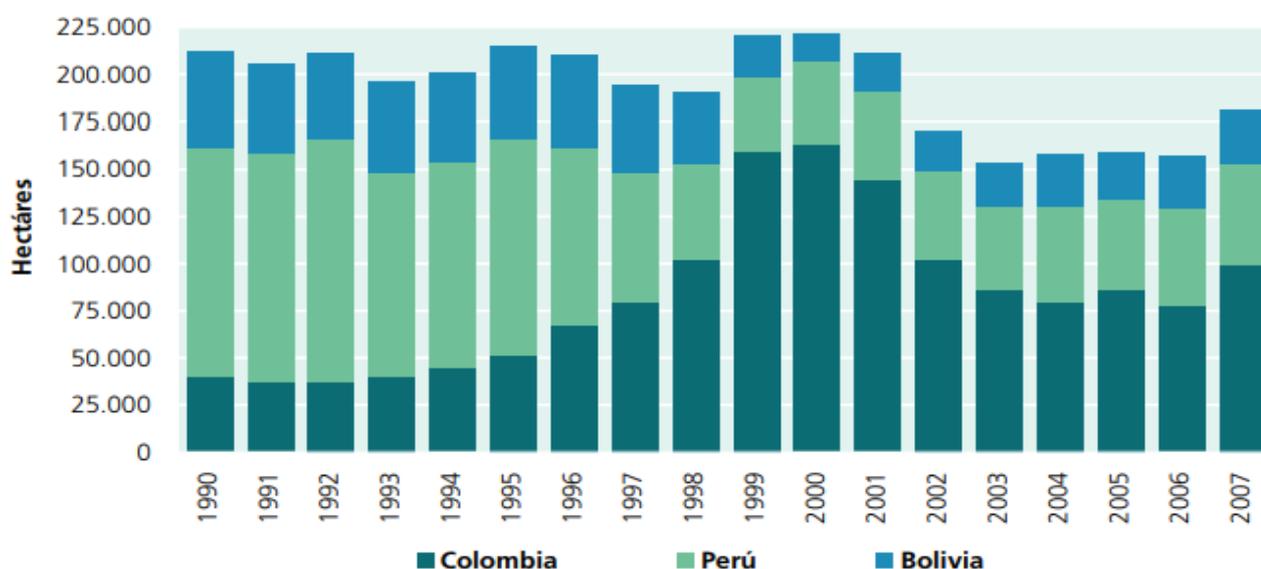
Fonte: UNODC, 2008

Em contrapartida, a partir de 2007, houve um aumento nos cultivos de coca na Colômbia, fato que representou um retrocesso nas políticas de redução adotadas pelo Plano. Para Acevedo et al (2008), a estratégia não foi capaz de solucionar a questão estrutural da cultura de drogas ilícitas, baseada no conflito histórico colombiano, na desigualdade, na falta de oportunidades e pobreza no país. Ainda, a militarização do conflito propiciou o crescimento da indústria bélica, viabilizando o desenvolvimento de “mercados de violência”, sob os quais os senhores da guerra e a adoção de cada vez mais alternativas à segurança, contribuíram para o alongamento do narcotráfico e da violência na Colômbia.

O gráfico abaixo retrata essa expansão nos cultivos de coca a partir de 2007. De acordo com a UNODC, houve uma diminuição nos plantios até 2006. Isso pode

ter ocorrido tanto devido à fumigação das áreas de cultivo, tanto à luta contra os grupos insurgentes na Colômbia, de acordo com a análise da organização. Como, ainda assim, não foi tratada a causa estrutural do problema com devida intensidade, constância e conservação, os países vizinhos do território colombiano foram diretamente afetados pela chegada do narcotráfico reprimido pela política da Guerra às drogas (UNODC, 2008).

Cultivo global de arbusto de coca (hectares), 1990 a 2007



Fonte: UNODC, 2008

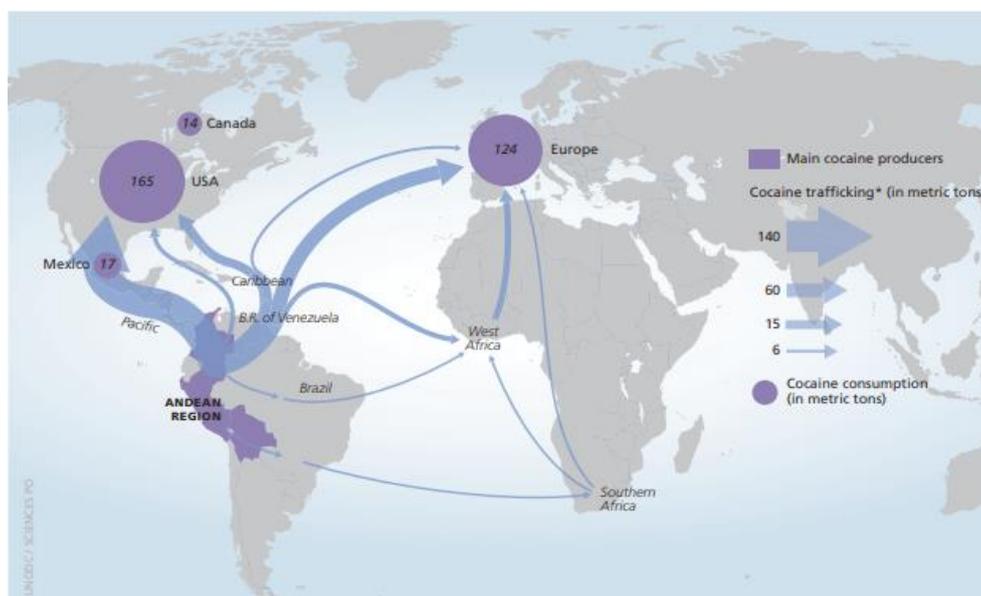
A mudança na visão dos resultados do Plano Colômbia é nítida a partir do ano de 2007, após a vitória dos democratas para o Congresso dos Estados Unidos. A ideologia política estadunidense em âmbito doméstico mudou o seu foco, principalmente nas relações comerciais com os países da América Latina. Com a adoção de políticas protecionistas (característica marcante dos democratas), houve uma diminuição dos investimentos no Plano, que resultou na diminuição da fumigação aérea, por exemplo (SANTOS, 2010).

A nova perspectiva norte-americana para a relação política com a Colômbia era justificada também pelo fato de que governo colombiano não se dedicou com persistência à problemática dos Direitos Humanos no país, além de não ter demonstrado interesse no conflito com os paramilitares e os demais setores da elite a ele relacionados (SANTOS, 2010).

A primeira versão do Plano Colômbia, até o final de 2006, se mostrou otimista nos primeiros anos, mas sofreu com mudanças nas políticas aplicadas devido às transformações no alinhamento de política externa entre EUA e Colômbia. o que dificultou a permanência dos resultados propostos. A Colômbia tinha necessidade de continuidade do Plano, bem como do apoio internacional na busca por um processo de paz e de uma democracia sólida (DNP, 2006).

É possível observar que, em meio ao contexto histórico colombiano e à securitização do crime organizado transnacional, o argumento do governo estadunidense para a criação do PC baseado no fato de que o problema do narcotráfico dos EUA seria uma questão de oferta externa, e não de demanda interna não se sustenta sozinho. Os Estados Unidos, como podemos confirmar no mapa abaixo, continuam sendo, em 2008, o país com maior consumo de cocaína do mundo, apesar de ele ter diminuído muito desde 1998. Com o narcotráfico fora da Colômbia, Bolívia e Peru passam a atender a demanda pela produção de estupefacientes.

Principais fluxos globais de cocaína, 2008



Fonte: UNODC, 2008

CONCLUSÃO:

A repressão dos movimentos guerrilheiros pode não ter sido efetiva em longo prazo devido aos problemas estruturais da Colômbia. Apesar disso, Acevedo et al

(2008) observa que, além das medidas de repressão adotadas pelo Plano Colômbia, houve um aumento da impopularidade das Farc (devido ao envolvimento com o tráfico de drogas e distanciamento dos ideais populistas), que pode ter sido um dos motivos de contenção do narcotráfico até 2006.

O empenho para o fortalecimento do Estado colombiano teve êxito em alguns pontos, como na diminuição da violência por quase seis anos no país. A estrutura política e a formação da sociedade colombiana são baseadas na luta por áreas de domínio e poder, o que deixa ainda mais clara a necessidade de aprofundamento na solução dos problemas sociais do território (ACEVEDO, BEWLEY-TAYLOR, YOUNGERS 2015).

Isto posto, é uma realidade que o contexto colombiano, desde o século XX, rodeado por disputas de poder, abriu um espaço para a entrada do narcotráfico em seu território. A necessidade de financiamento das disputas entre grupos beligerantes encontrou no tráfico de drogas uma alternativa para sustentar o aparato de guerra e a influência desses no país.

Esse fato não teria tido tanto sucesso não fosse a transferência e rotatividade do narcotráfico na América Latina e a securitização do crime organizado transnacional no continente.

Como afirma Santos (2011), o “efeito balão” na América Latina apenas redireciona os transtornos causados pelo contrabando de drogas ilícitas. Com a intervenção estadunidense no Peru e na Bolívia contra o plantio de coca, no início do século XX, houve apenas uma mudança nas áreas comandadas pelos barões do tráfico e, já ao fim de 2006 percebe-se o mesmo movimento de translocação retornando para esses países. Os cartéis se deslocaram para os territórios menos habitados da Colômbia e começaram a fazer parte do cotidiano dos camponeses e, aos poucos, foram se instalando em diversos setores da sociedade. Com o Plano Colômbia, a consequência seria a mesma, apenas a transição do problema do tráfico de entorpecentes para áreas diferentes e mais suscetíveis ao seu desenvolvimento (SANTOS, 2011).

Tratar o narcotráfico como uma questão isolada de contextos históricos, sem levar em conta a necessidade de tratamento da sociedade e de suas características particulares não soluciona o problema, apenas posterga suas consequências, esconde seus impactos e entrega na mão de outros atores o poder de comandar

áreas ainda inexploradas ou sem a atenção de agentes que impediriam seu crescimento.

Como o conflito colombiano ainda não foi solucionado e pelo fato de as disputas internas e negociações com os grupos insurgentes não terem tido o êxito esperado até o presente momento, as consequências do Plano Colômbia a longo prazo não podem ser definitivas.

É possível observar nesse trabalho a construção da imagem colombiana no sistema internacional devido ao tráfico de drogas e as ações estadunidenses na intenção de interferir na questão, bem como seus impactos até 2006.

O Plano Colômbia foi desenvolvido em uma conjuntura política, econômica e social de quase três décadas (1980-2006), desde a disseminação do neoliberalismo no continente latino-americano com seu auge no Consenso de Washington, até os efeitos do terrorismo, marcado pelo ataque às Torres Gêmeas, em 2001. Foram levados em conta, para tal análise, processos históricos da Colômbia, dos Estados Unidos e das relações de política externa no sistema internacional para compreender a dimensão do Plano.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, Beatriz; BEWLEY-TAYLOR, Dave; YOUNGERS, Coletta. **Ten years of Plan Colombia: an analytic assessment**. The Beckley Foundation Policy Program Publications, 2008. Disponível em: <http://reformdrugpolicy.com/wp-content/uploads/2011/10/paper_16.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2015.

AVILA, Camilo Alejandro Bustos. **O componente social do Plano Colômbia e a territorialidade da comunidade camponesa-indígena Awá do departamento do Putumayo (Colômbia)**. São Paulo: Revista Nera, 2013. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/viewFile/2066/2262>> Acesso em: 27 mai. 2018.

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

BELUCHE, Olmedo. **La verdadera historia de la separación de 1903**. Reflexiones en torno al Centenario. Panamá: ARTICSA, 2003. Disponível em: <<http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/laverdaderahistoriadelaseparacion.pdf>> Acesso em: 23 abril. 2018

BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rosana Rocha. **A “securitização da imigração”: mapa do debate**. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n77/a03n77.pdf>> Acesso em: 27 mai. 2018.

BRITO, María Luján; CORDIVIOLA, Marcelo. Colômbia: o divórcio entre o Estado e a nação. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, p. 222-226, jun. 2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000100012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 mai, 2017.

CASTILLO, Jaramilo; EDUARDO, Carlos. El Tratado de Wisconsin: Noviembre 21 de 1902. **Revista Credencial Historia**, Bogotá, vol. 117, set. 2016. Disponível em:

<<http://www.revistacredencial.com/credencial/historia/temas/el-tratado-de-wisconsin-noviembre-21-de-1902>>. Acesso em: 27 mai 2017

COLOMBIA. Presidência da República. **Plan Colombia**, 1999.

CRICK, Emily. **Drugs as an existential threat: An analysis of the international securitization of drugs**. Reino Unido, 2012. Disponível em:

<<https://canadianharmreduction.com/sites/default/files/Crick%20E%20%27Drugs%20as%20an%20existential%20threat%27%202012.pdf>> Acesso em: 27 mai, 2018.

DARIO, Diogo Monteiro. Os diálogos de paz entre as FARC e o governo Santos na Colômbia. **Policy Brief**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.iri.puc-rio.br/uploads/conteudos/arquivos/GSUM-PB-Colombia.pdf>> Acesso em: 30 mai. 2018.

DAVIS, Jack. **The Bogotazo**. EUA: CIA, 2007. Disponível em:

<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol13no4/html/v13i4a07p_0001.htm> Acesso em: 12 abril. 2018

DNP, Departamento Nacional De Planeación. **Balance Plan Colombia 1999 – 2005**. Colombia, 2006. Disponível em:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf> Acesso em: 20 mai, 2017.

FARRET, Nerissa Krebs. A Securitização do Narcotráfico nos Estados Unidos e a influência no Brasil. **Conjuntura Global**, Curitiba, vol. 3, n. 4, p. 226-232, 2014.

Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2016/02/A-Securitiza%C3%A7%C3%A3o-do-Narcotr%C3%A1fico-nos-Estados-Unidos-e-a-Influ%C3%Aancia-no-Brasil_Nerissa-Krebs-Farret-1.pdf> Acesso em: 20 fev, 2018.

GODOY, Horacio. **Plan Colombia's Strategic Weaknesses**. Bogotá, 2003.

Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/lasa2003/godoyhoracio.pdf>> Acesso em: 27 mai, 2018

GUASCH, Mark. **Evolution Of U.S. Strategy In Latin America After The Cold War**. Virginia, 2016. Disponível em:

https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/74276/Guasch_M_T_2017.pdf?sequence=1> Acesso em: 27 mai, 2018.

INESC, Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Plano Colômbia – Perspectivas do Parlamento Brasileiro**. Brasília, 2002. Disponível em:

<<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/plano-colombia-perspectivas-do-parlamento-brasileiro>> Acesso em: 21 mai. 2018.

LAMMERHIRT, Laura; REMONDEAU, Camille. **Securitização da Questão Colombiana: Contribuições Pós-Positivistas para os Estudos de Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/25069/25069.PDFXXvmi>> Acesso em: 27 mai. 2018.

NETO, Roberto Moll. Revolução na Nicarágua e contrarrevolução nos Estados Unidos: os sandinistas, os projetos de intervenção do Governo Reagan-Bush e as narrativas contrarrevolucionárias na revista Commentary Magazine. **Revista Contemporânea – Dossiê guerras e revoluções no século XX**. Ano 5, nº 8 | 2015, vol.2 ISSN [2236-4846] Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/nec/sites/default/files/15_roberto_moll_netto.pdf> Acesso em: 27 mai. 2018.

NORDELIA, Díaz; ZIOLY, Paredes. Los orígenes del Frente Nacional en Colombia. **Presente y Pasado**, Mérida, a. 12, n. 23, p. 179-190, jan. 2007. Disponível em: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/23051/articulo11.pdf;jsessionid=DCF848625CA1860A9514B7AB40ED3E63?sequence=1>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

PACTO de "Punto Fijo" Revista de Artes y Humanidades UNICA, vol. 6, núm. 13, mayo-agosto, 2005, pp. 237-246 Universidad Católica Cecilio Acosta Maracaibo, Venezuela. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/1701/170121652013.pdf>> Acesso em: 27 mai. 2018.

Pécaut, Daniel. **As FARC: uma guerrilha sem fins?** / Daniel Pécaut ; tradução Ivone C. Benedetti. São Paulo : Paz e Terra, 2010. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/FARC.pdf>> Acesso em: 20 jan. 2018

PEREIRA, Letícia. Colômbia: as FARC e os diálogos de paz. **Série Conflitos Internacionais**, Marília, v. 1, n.1, fev. 2015. Disponível em: <<https://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/observatoriodeconflitosinternacionais/farc-e-os-dialogos-de-paz.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2018.

PEREIRA, Paulo. **Securitização do Crime Organizado Transnacional nos Estados Unidos na década de 1990**. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas (s.n.), 2011.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 9-41, jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 mai. 2018.

SANTOS, Marcelo. **O Conflito Colombiano e o Plano Colômbia**. In: SENHORAS, E. M.; CAMARGO, J. F. (Orgs). **Coleção Relações Internacionais**, Boa Vista:

Editora, UFRR, vol. 3, 2011.

SANTOS, Marcelo. Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 67-88, jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000100004>. Acesso em: 10 out. 2015.

TUREL, Adam. **Colombia's 'La Violencia' and How it Shaped the Country's Political System**. E-International Relation Students. London, 2012. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2013/03/20/colombias-la-violencia-and-how-it-shaped-the-countrys-political-system/>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. **World Drug Report**. Washington: UNODC, 2008. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2015.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. **World Drug Report**. Washington: UNODC, 2010. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/1.3_The_global_cocaine_market.pdf> Acesso em: 30 nov. 2015.

VALENCIA, León. **Drogas, conflito e os EUA: a Colômbia no início do século**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n55/09.pdf>>. Acesso em: 30 nov, 2015