

**BRASIL E AMÉRICA DO SUL NO CONTEXTO DO INTERNATIONAL
NARCOTICS CONTROL STRATEGY REPORT (2002-2012):
NARCOTRÁFICO COMO PROBLEMA POLÍTICO OU DE SEGURANÇA?**

Thiago de Oliveira Gonçalves
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

ABSTRACT: This study aims to explore the issue of imposition of drug trafficking as a security issue made to the world by the United States of America , emphasizing its effects on Brazil . Based on reports dealing with Brazil in a series of documents underexplored Department of State, International Narcotics Control Strategy Report , published annually since 1996 , aims to interpret as the perspective of U.S. diplomatic breakdown , has evolved to combat drug problem . It also explain how this document treats drug trafficking more or less as a menace and what the potential benefits of a state to prove responsive to this list of problems . Thus , from the reports , it is suggested that this agenda made by the great economic and military power has contributed to Brazil to develop mechanisms to respond to this agenda - highlighting the purchase and installation of Sivam / Sipam in 1997 , the creation of the Ministry of Defence in 1996 , the creation of the National Anti-Drug Secretariat in 1998 and the gradual militarization of the fight against drug trafficking . Based on this and assuming that as these Brazilian response capabilities become more effective there is less room for the United States demands it is asked: the relations between Brazil and the United States the drug can be understood primarily as a problem / threat of a political (involving the sphere of negotiations in the bilateral relationship) or military nature ? The analysis uses the concept of non-traditional threats and the dichotomy between securitization and politicization - Buzan , Waever and WILDE (1998, 2003) - to address drug trafficking and attempting to answer these questions . This bias is intended to extend the reflections relevant to Brazil and to other South American countries , which also have annual reports dealing with their capabilities to deal with the drug problem and understand the implications of this agenda for regional cooperation on security.

KEY WORDS: United States Foreign Policy – Securitization – Drug Trafficking – Brazil – South America

RESUMO: O presente trabalho visa explorar a problemática da imposição do narcotráfico como um assunto de segurança feita ao mundo pelos Estados Unidos da América, enfatizando seus efeitos no Brasil. Com base nos relatórios tratando do Brasil em uma série de documentos pouco explorados do Departamento de Estado, o International Narcotics Control Strategy Report, anualmente editado desde 1996, pretende-se interpretar quanto, na perspectiva da repartição diplomática estadunidense, evoluiu-se no combate ao problema das drogas. Cabe também explicitar como este documento trata do narcotráfico e quais os potenciais benefícios de um Estado se mostrar responsivo a esta pauta de problemas. Assim, a partir dos relatórios, sugere-se que a pauta do narcotráfico como problema, feita pela grande potência econômico-militar, contribuiu para que o Brasil desenvolvesse mecanismos de resposta a esta

agenda – destacando-se a compra e instalação do SIVAM/SIPAM em 1997, a criação do Ministério da Defesa em 1996, a criação da Secretaria Nacional Antidrogas em 1998 e a progressiva militarização do combate ao narcotráfico. Com base nisso e supondo que à medida que estas capacidades de resposta brasileiras se tornam mais efetivas há menos margem para demandas dos Estados Unidos questiona-se: nas relações Brasil–Estados Unidos o narcotráfico pode ser entendido sobretudo como um problema/ameaça de cunho político (envolvendo a esfera das negociações no âmbito da relação bilateral) ou militar? A análise usa o conceito de ameaças não-tradicionais e a dicotomia entre securitização e politização - BUZAN, WAEVER e WILDE (1998; 2003) - para tratar do narcotráfico e tentar responder a estes questionamentos. Neste viés pretende-se estender as reflexões pertinentes ao Brasil a outros países da América do Sul, os quais também possuem relatórios anuais tratando de suas capacidades de lidar com o problema das drogas e entender quais as implicações desta agenda cooperação regional em matéria de Segurança.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa Norte-americana - Securitização - Narcotráfico – Brasil – América do Sul

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa explorar a problemática da imposição do narcotráfico como um assunto de segurança feita ao mundo pelos Estados Unidos da América, enfatizando seus efeitos no Brasil. Com base nos relatórios tratando do Brasil em uma série de documentos pouco explorados do Departamento de Estado, o International Narcotics Control Strategy Report, anualmente editado desde 1996, pretende-se interpretar quanto, na perspectiva da repartição diplomática estadunidense, evoluiu-se no combate ao problema das drogas. Cabe também explicitar como este documento trata do narcotráfico e quais os potenciais benefícios de um Estado se mostrar responsivo a esta pauta de problemas.

Assim, a partir dos relatórios, sugere-se que a pauta do narcotráfico como problema, feita pela grande potência econômico-militar, contribuiu para que o Brasil desenvolvesse mecanismos de resposta a esta agenda – destacando-se a compra e instalação do SIVAM/SIPAM em 1997, a criação do Ministério da Defesa em 1996, a criação da Secretaria Nacional Antidrogas em 1998 e a progressiva militarização do combate ao narcotráfico. Com base nisso e supondo que à medida que estas capacidades de resposta brasileiras se tornam mais efetivas há menos margem para demandas dos Estados Unidos questiona-se: nas relações Brasil–Estados Unidos o narcotráfico pode

ser entendido sobretudo como um problema/ameaça de cunho político (envolvendo a esfera das negociações no âmbito da relação bilateral) ou militar?

A análise usa o conceito de ameaças não-tradicionais e a dicotomia entre securitização e politização - BUZAN, WAEVER e WILDE (1998; 2003) - para tratar do narcotráfico e tentar responder a estes questionamentos. Neste viés pretende-se estender as reflexões pertinentes ao Brasil a outros países da América do Sul, os quais também possuem relatórios anuais tratando de suas capacidades de lidar com o problema das drogas e entender quais as implicações desta agenda cooperação regional em matéria de Segurança.

DEBATE TEÓRICO – Securitização como mecanismo de análise eficiente?

Desde o início dos anos 90 ocorre a inserção de novos conceitos nas discussões no campo de Segurança Internacional com vistas a explicar fenômenos que escapam à esfera das ameaças tradicionais, isto é, que envolviam conflitos de caráter interestatal. Segundo PAGLIARI em decorrência de mudanças ocorridas no sistema internacional para além dos problemas tradicionais de fronteira remanescentes da Guerra Fria, a agenda de segurança dos Estados passa a integrar temas difusos os quais influenciam na “articulação, preparo e emprego das Forças Armadas, respostas de defesa e possibilidades de cooperação regional” (2013, p.70.).

Dentro dos Estudos de Segurança Internacional neste período surgem as abordagens variadas que visam à compreensão dos fenômenos relativos à Guerra e à Paz, derivadas ou não do debate entre os Estudos de Segurança Tradicionais Estudos Estratégicos clássicos¹ e Estudos de Paz². A emergência de novas correntes nesta discussão se dá no contexto da emergência do Construtivismo nas Relações Internacionais, a qual agregava à análise dos constrangimentos da estrutura anárquica do sistema internacional (típicas dos debates entre Institucionalistas Neoliberais e Neorrealistas) conceitos como a estrutura das identidades e as percepções dos interesses dos atores, sendo “a Anarquia o que os Estados fazem dela” (WENDT, 1992, p. 395). No contexto deste debate os Estudos pós- Coloniais, os Estudos Críticos de Segurança e a concepção de Segurança Humana adotada no seio da Organização das Nações Unidas

¹Os quais se focam primariamente no papel da Forças Armadas no contexto de desafios à segurança que surgem do sistema *internacional* de relações *políticas* (AYSON, 2008, p. 571).

² Que envolviam Estudos da Paz positiva e negativa, enfoques pós-estruturalistas, neocolonialistas e feministas.

procuram expandir a agenda de segurança estadocêntrica militar, que para estas correntes era "analítica, normativa e politicamente problemática" (BUZAN & HANSEN, 2012, p. 288).

Entre estas correntes tornou-se célebre a contribuição dos pesquisadores da Escola de Copenhague, que propunham a inclusão de uma análise multi-setorial dos problemas de segurança, incluindo fatores de ordem econômica, societal e ambiental aos tradicionais condicionantes político e militar no seu arcabouço analítico. Estes pesquisadores acreditam que a mobilização de recursos em torno de problemas que compõem a agenda de prioridades de segurança dos Estados se dá perante a percepção de uma ameaça existencial, o que requer medidas de emergência e justifica ações fora das fronteiras comuns da ação política (BUZAN WÆVER & WILDE, 1998, p. 24). Para BUZAN (1991, p. 19)

Generalizando, assuntos de segurança militar compreendem o jogo entre capacidades defensivas e ofensivas de uso da força pelos Estados e as percepções mútuas de cada Estado sobre suas intenções. A segurança política concerne à estabilidade organizacional dos Estados, sistemas de governo e ideologias que lhes dão legitimidade. Segurança econômica compreende o acesso aos recursos, finanças e mercados necessários para sustentar níveis aceitáveis de bem-estar e capacidades estatais. Segurança societal envolve a sustentabilidade, dentro de condições aceitáveis para a evolução de padrões tradicionais de língua, cultura, identidades, religião e costumes nacionais. Segurança ambiental envolve a manutenção da biosfera local e planetária como sistema essencial de suporte do qual todos os empreendimentos humanos dependem.

Além disso BUZAN *et al.* dão destaque ao nível das regiões para analisar problemas de segurança, face a uma tendência de regionalização das relações internacionais no período pós-Guerra Fria, supondo que a tendência para o engajamento dos Estados em temas de política externa/internacional aumenta quando seus próprios interesses são imediatamente ou fortemente afetados em função da proximidade geográfica. Este é o campo e concentração dos autores em sua obra de 2003, *Regiões e Poderes: a estrutura da Segurança Internacional*, ao longo da qual são utilizados os conceitos de politização e securitização visando identificar quem são os atores securitizantes (produtores do discurso emergencial que caracteriza a identificação de uma ameaça existencial), atores funcionais (que tomam as medidas com vistas a estabilizar a situação e os objetos referentes), escopo da securitização que pode variar conforme os setores de segurança expostos acima em *clusters* de países agrupados

conforme seu grau de interdependência na área de segurança – configurando sua Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS). FUCCILLE & REZENDE (2012, p. 196) resumem as quatro variáveis que compõem a estrutura essencial do CRS: 1) as fronteiras; 2 a existência de uma estrutura anárquica; 3) a polaridade; 4) a construção social das unidades.

Neste viés, com o fim de analisar especificamente a importância do tratamento de ilícitos transnacionais, especificamente o tráfico de drogas, no âmbito das relações Brasil - Estados Unidos e refletir sobre a conjuntura de Segurança na América do Sul advoga-se a conveniência da adoção da perspectiva abrangente dos estudos de Segurança Internacional. Esta nova agenda de ameaças apresenta uma série de temas sensíveis no que concerne à feitura das políticas de Defesa Sul-Americanas, pois “a linha que separa questões de segurança interna e externa torna-se imprecisa e a distinção entre missões de caráter policial (combate ao crime) e militar (condução da guerra) torna-se, cada vez mais, complicada” (MEDEIROS FILHO, 2012, p. 230).

Como expõem BUZAN & HANSEN em livro que trata da evolução dos Estudos de Segurança³, a reação da academia e de correntes “rivais” à da Escola de Copenhague é saudável à própria e os possíveis esforços de contraposição talvez possam trazer respostas a questões candentes do campo (2009, p.408) e findada esta exposição dos conceitos com os quais se pretende trabalhar para abranger um fenômeno que envolve um discurso securitizante de um Estado em relação a práticas ilícitas em outro(s), cabe explicitar as ressalvas existentes na utilização da perspectiva abrangente. Os autores não negam que os atores funcionais dos processos securitizantes são predominantemente os Estados, envolvidos em ações e na prospecção de cenários que influenciam sua Segurança⁴ em nível multi-facetado. No entanto, convém concordar com ALSINA JR (2003) quando este diz que assuntos como defesa e segurança podem ser divididas com fins analíticos. Deste modo, acredita-se que a metodologia de identificar a origem da ameaças, a lógica de produção do discurso emergencial quanto a um determinado setor de segurança com o cuidado de identificar *cui bono*, isto é, como se espera beneficiar com esta sugestão ou imposição de discurso torna a abordagem interessante.

³ No qual entre outras correntes analisam a pertinência da agenda multisetorial dos Estudos de Segurança frente àquilo que chamam de cinco forças motrizes de sua evolução: A Política das grandes Potências, o Imperativo Tecnológico, Eventos, Dinâmica dos Debates Acadêmicos e Institucionalização.

⁴ Compreendendo no caso das Forças Armadas brasileiras desde perspectivas de intervenção relativas à má gestão de recursos naturais até a ameaças cibernéticas.

A Guerra às Drogas na América do Sul: alguns marcos importantes

O narcotráfico constitui-se em um problema complexo para vários (senão todos) os países do mundo. Tentar solucioná-lo envolve o enfrentamento de obstáculos de ordem política econômica e até mesmo cultural como a lavagem de dinheiro, a corrupção dos aparatos estatais, a retórica moralista antidrogas, criminalidade, violência e seu uso tradicional por etnias diversas. O tema do combate aos perigos que podem ser gerados pelo comércio e uso de drogas ganhou importância nos últimos anos nos relacionamentos graças à sua priorização, tanto no âmbito interno quanto externo pelos *policy makers* norte-americanos.

Quando o combate ao uso de drogas ilícitas passa a ser uma pauta política interna e externa estadunidense, vários países tiveram que se mostrar responsivos ao tema, dadas as capacidades de um país central impor agendas a países periféricos⁵. Tal foi a experiência dos países latino-americanos, entre eles o Brasil, desde que o presidente Richard Nixon declarou a Guerra às Drogas, com vistas a justificar as ações intervencionistas dos Estados Unidos (MOTA, 2012, p. 6).

No entanto, como a administração Nixon foi permeada por uma série de problemas mais graves⁶, a Guerra às Drogas passa a se constituir num ponto de atrito da política norte-americana com a América Latina, figurando ao lado de temas como dívida externa e instabilidade institucional como uma das linhas mestras/*headlines* de interação entre os Estados Unidos e o subcontinente nos anos 80 (HAYES, 1988, p. 181). Desde então, por meio da Lei Contra o Abuso de Drogas (The US Anti-Drug Abuse Act) de 1986 revigorou medidas já existentes de proibição e apreensão de drogas chegando a utilizar efetivos militares. Mas, segundo Argemiro Procópio e Alcides Vaz

“Foi no plano externo, e mais especificamente na repressão à produção e ao tráfico internacional de drogas, que a política norte-americana se desenvolveu a partir de então com maior vigor. Sob orientação do Departamento de Estado, a assistência militar e a ajuda financeira aos países produtores para a erradicação de cultivos e para a adoção de medidas coercitivas também em países de trânsito foram intensificadas. Do mesmo modo, intensificaram-se as pressões diplomáticas para que estes mesmos países fossem cooperativos com os Estados Unidos em sua estratégia frente às drogas. Tais pressões com frequência se fizeram acompanhar da ameaça de aplicação de sanções econômicas àqueles países que não adotassem medidas de repressão ao

⁵ *Agenda setting powers*. (CEPIK, 2004, p. 98)

⁶ Destacando-se entre os diversos acontecimentos a fase final da Guerra do Vietnã, a reaproximação com a China, a quebra do padrão ouro-dólar, choque do petróleo Guerra do Yom Kippur e, claro, o escândalo Watergate.

narcotráfico consideradas congruentes com os esforços norte-americanos.” (PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997).

No nível institucional, as pressões se manifestaram através da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988, da qual foram signatários 106 países, entre eles Brasil, Colômbia, Argentina, Uruguai e Venezuela (UNODC, 1988). Porém, apesar de estabelecer compromissos em torno de ações preventivas, fiscalização e controle, repressão, e outras formas de cooperação e assistência internacional e de ser uma referência na “fabricação” de políticas nacionais antidrogas, a inoperância deste tipo de acordo revela que sua formalização se deu apenas em resposta às pressões internacionais e não de “efetivas vontades nacionais de combatê-lo” (PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997, p. 108).

Neste sentido, o combate às drogas começa a confundir-se com diretrizes de longa data da política externa norte-americana e os interesses de padronização das Forças Armadas do Hemisfério Americano (PACH, 1991) e de transformação das Armas Militares do continente em Forças de Segurança Pública se materializam na demanda do “grande Irmão do Norte” pela militarização do combate às drogas, sobretudo nos países andinos. Entende-se por militarização a “adoção e uso de modelos, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal militar em atividades de polícia, dando assim caráter militar a questões de segurança pública (ZAVERRUCHA apud MOTA, 2012, p. 7) e a reação dos militares latino-americanos⁷ foi a rejeição desta proposta devido à ameaça de corrupção das organizações militares pelo seu envolvimento com o tráfico.

No governo Bush (pai) este tipo de proposta começa tomar corpo em 1989 por meio da Estratégia para o Controle Nacional de Drogas, buscando o “desmantelamento dos cartéis de drogas, a redução da oferta de cocaína mediante o isolamento das principais áreas de cultivo da coca, a ajuda econômica, militar e policial aos países andinos” (PROCÓPIO FILHO; VAZ, p. 104). Em 1990 adota-se a Estratégia para os Países Andinos com e investe-se cerca de “70 milhões de dólares sendo alocados para treinamento militar convencional e assistência para as Forças Armadas Peruanas para conter o crescente fluxo de drogas para os Estados Unidos” (MESSING, 2000).

É a partir de então que o narcotráfico passa a ser definido como fonte de financiamento para outras ameaças, como o crime organizado, a lavagem de dinheiro e surgem termos como narco-guerrilha e narco-terrorismo para tratar de conflitos

⁷ Com exceção do caso colombiano.

envolvendo produtores de entorpecentes como é o caso colombiano (MOTA, 2012, p. 7). Isso ocorre nos momentos finais da Guerra Fria, de esgotamento das ameaças de segurança tradicionais (PROCÓPIO FILHO; VAZ, op. cit., p. 99), havendo então a necessidade de outros álibis para justificar as posições mais firmes no âmbito hemisférico americano.

Como síntese das discussões feitas a respeito de posições institucionais mais ou menos enfáticas a respeito da intervenção sob o álibi da “Guerra às Drogas” e quanto à militarização de seu enfrentamento pode-se tomar como referência a *Estrategia Antidrogas en el Hemisferio*, documento básico para a ação Comissão Interamericana de Controle ao Abuso de Drogas (CICAD), entidade ligada ao sistema da Organização dos Estados Americanos (OEA). No documento, as indicativas a respeito do problema das drogas remetem a questões, sobretudo, de desníveis sociais e da permeabilidade do narcotráfico nas sociedades americanas, são colocadas metas a respeito de parâmetros sustentáveis de superação dos problemas e especial atenção é dada a medidas visando a diminuição do consumo de Drogas (CICAD, 2010).

Notavelmente diplomática, a Estratégia da CICAD, formatada nos anos Bush (pai) da Guerra às Drogas, não teve menções enfáticas às ações de contenção à oferta, suas diretrizes são contrastantes com os posicionamentos norte-americanos nas Cúpulas de Cartagena (1989) e San Antonio (1990), em que se priorizou a cooperação internacional para a repressão ao tráfico de entorpecentes. Assim prevaleceu o tratamento unilateral da questão (PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997, p. 105).

No governo Clinton, apesar da implementação de alguns programas domésticos direcionados à demanda ocorreu um aumento dos recursos destinados aos programas internacionais e ao fortalecimento dos esforços de repressão (Idem). Prevalece então a lógica de alinhamento à potência hemisférica ou enfrentar as penalidades da não adesão como a restrição a empréstimos e constrangimentos alfandegários para exportações. No mais, PROCÓPIO e VAZ atentam para o transbordo da pauta do combate às drogas para fora do âmbito da OEA, quando foi discutido nas reuniões dos Ministros de Defesa do Continente em Williamsburg (1995) e Bariloche (1996) “convocadas sob a liderança norte-americana para discutir a construção de um regime internacional de segurança nas Américas e para tratar da cooperação neste campo em face das transformações ocorridas nos cenários internacional e hemisférico” (PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997, p. 107).

3. O Brasil e a Agenda de Combate ao Narcotráfico: reação pura e simples ou adequação do discurso aos interesses?

O estudo de fôlego feito por PROCÓPIO FILHO e VAZ em 1997 revela que o Brasil passou de uma mera área de trânsito de drogas ilícitas, possuindo fronteiras com os principais produtores de cocaína (Colômbia, Bolívia e Peru), uma costa marítima ampla e uma infraestrutura bem desenvolvida, e atualmente processa, importa e exporta vários tipos de drogas. Tem um mercado interno se constituiu em mais uma peça da engenharia do crime do narcotráfico internacional (p. 76).

É interessante, no entanto, destacar que, segundo os autores, até 1994 as principais ações de law-enforcement/repressão ao problema das drogas no Brasil dependiam majoritariamente de recursos financeiros e materiais oferecidos pelos Estados Unidos (p.79). Segundo MOTA (2012, p. 8), posições menos reativas e de cunho mais autonomista do Brasil para gerir seus problemas com drogas começam a se revelar na presidência de Fernando Henrique Cardoso e alguns memorandos de entendimento e acordos de cooperação são firmados além da instalação de um escritório do FBI em Brasília e o recebimento de auxílio e treinamento da *Drug Enforcement Agency* (DEA). Ainda durante a administração de FHC fatores como a criação do Ministério da Defesa em 1999 – momento em que a militarização era uma tendência no debate do narcotráfico, a criação da Secretaria Nacional Anti Drogas, a contratação e instalação dos Sistemas de Vigilância/Proteção da Amazônia, a viabilização da Lei do Tiro de Destruição/Abate e medidas contra a lavagem de dinheiro (MOTA, 2012, dados compilados p. 10-11) marcam um momento de inflexão na política brasileira contra as drogas.

Para captar a percepção dos atores envolvidos na feitura da política externa norte-americana em relação ao Brasil quando o assunto é a contenção dos narcóticos pretende-se comparar as considerações sobre nosso país presentes no *International Narcotics Control Strategy Report/INCSR*, um relatório anual feito pelo Departamento de Estado para o Congresso norte-americano, visando descrever os esforços de países-chave para atacar todos os aspectos do comércio internacional de drogas demandado por meio do Foreign Assistance Act de 1961:

The INCSR, released in two volumes each year, provides an overview of U.S. counternarcotics policies and programs internationally. It also provides a country-by-country analysis of progress that foreign governments, particularly those of major drug-producing and drug-

transit countries, have made in adhering to its international commitments to combat drugs (volume I) and related financial crimes⁸ (WYLER, 2013, p. 14).

Abaixo a representação geográfica das regiões mais carentes de apoio no combate às drogas (redução da oferta), segundo o entendimento do governo norte-americano:

Figure 5. Map of World Drug Majors in FY2013



Source: Barack Obama, Presidential Determination No. 2012-15, "Memorandum to the Secretary of State: Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2013," September 14, 2012.

Fonte: Wyler (2013, p. 43)

Escolheu-se entre os relatórios disponíveis (de 1996 a 2012) a análise do de 2002 por ser feito no ano em que o SIVAM/SIPAM começa a funcionar, atuando em conjunto com as ações da SENAD, que já havia se estabelecido como órgão público, para contrastá-lo com as percepções presentes no relatório de 2012, que traz a percepção atual do Departamento de Estado sobre o tema. A partir da análise dos relatórios e da identificação de avanços, retrocessos, segundo a percepção norte-americana, da política antidrogas no Brasil pretende-se mensurar qual o peso do tema na relação bilateral na atualidade.

⁸ Ressalte-se que a maioria dos esforços envidados no combate às drogas pelos Estados Unidos se concentram no Hemisfério Ocidental, incluindo a América do Sul, a América Central e o Caribe além do Afeganistão (WYLER, 2013, p. 14)

3.1. O INCSR de 2002⁹

Segundo relatório publicado no início de 2003 os principais eventos ligados a narcóticos em 2002 foram a aprovação de uma legislação antidrogas abrangente, a inauguração dos SIVAM, a integração das legislações municipais sobre drogas de cidades gêmeas e a conclusão da pesquisa nacional sobre o consumo de drogas. É discriminado o reconhecimento das autoridades brasileiras de que o problema com as drogas estava aumentando e o país se caracterizado majoritariamente como um país de trânsito de carregamentos de narcóticos rumo à Europa e aos Estados Unidos.

O status do país em relação à difusão do uso de drogas ainda é reconhecido apenas nos grandes centros urbanos com São Paulo e Rio de Janeiro. Sobre as ações do país contra as drogas em 2002 são elogiados os esforços multilaterais para atingir os objetivos da Convenção de Viena de 1988, a Política Nacional Antidrogas sob a égide da SENAD, inaugurada em 1988 e também a sustentação na sessão especial da Assembleia Geral da ONU do argumento de que o tráfico de drogas possui um caráter transnacional e está ligado a outros tipos de crimes e atividades ilícitas. A implementação do SIVAM é discriminada, no entanto menciona-se que em 2002 ele estava apenas 75% operacional. A integração dos ordenamentos jurídicos em cidades gêmeas (de fronteira seca) é mencionada e indica-se que este é um projeto apoiado pelo Governo dos Estados Unidos e pela OEA.

São mencionados os esforços da SENAD, a participação do Brasil em conferência cujo tema é o combate ao tráfico, sua baixa integração nas redes internacionais de produção e cultivo de drogas, as estatísticas de apreensão de armamentos e equipamentos de traficantes, bem como a inutilização de pistas de pouso clandestinas. Comentam-se algumas ações para a redução da demanda, inclusive o papel da novela “O Clone” como parte da campanha de conscientização sobre os malefícios das drogas. Alguns acordos de extradição de não-brasileiros são mencionados.

Os pontos mais interessantes do documento relatam a vastidão da Amazônia como difícil de monitorar mantendo altas as chances de que o tráfico se efetue através de seu complexo sistema de rios ou por terra. São mencionados o treinamento oferecido pelo DEA à Polícia Federal, as operações de cooperação fronteira como a COBRA

⁹ Link disponível nas referências.

(Colômbia-Brasil), a Operação Seis Fronteiras IV para a contenção de insumos químicos para o narcotráfico (envolvendo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela) e o esforço de se estabelecer uma Carta/Memorando de Entendimento¹⁰ entre Brasil e Estados Unidos.

Na parte final, intitulada “a estrada à frente¹¹” são valorizados o comprometimento e a perseverança brasileiros para montar um aparato eficiente e demonstrar uma postura cooperativa no combate às drogas, que se manteve apesar dos difíceis problemas enfrentados.

3.2 O INCSR de 2012¹²

O Relatório de 2012 inicia mencionando os 16.000 quilômetros de fronteira brasileiros, que são partilhados com os maiores produtores de cocaína e maconha da região. Menciona-se o reconhecimento dos problemas fronteiriços como de preocupação nacional, mas o país ainda é tipo (pelo relatório) como um país de trânsito de drogas destinadas ao mercado internacional. Apesar de reconhecido o perfil altamente profissional das instituições federais, afirma-se que a escala do problema da droga no Brasil é enorme.

Atenta-se para a escassez de pessoal no Departamento de Polícia Federal e para a previsão de que em 2015 40% de seu pessoal estará apto a aposentar-se. São mencionados alguns acordos de cooperação com “países externos ao Hemisfério Ocidental” como Itália, Japão, Líbano, Portugal e Espanha. É destacada a constância dos carregamentos destinados à Europa e aos Estados Unidos, no entanto desta vez se a África atlântica aparece como um entreposto. São mencionadas algumas apreensões em aeroportos, relativos a estrangeiros traficando narcóticos por meio da ingestão de cápsulas. É mencionado o aumento do uso de cocaína no Brasil, possuindo o segundo maior contingente de usuários do planeta. O uso do crack e de outras drogas sintéticas como meta-anfetaminas e LSD são reconhecidos como problemas emergentes.

É reconhecido o êxito do recente Plano Estratégico de Fronteiras conjugando várias agências estatais nas 34 áreas de maior risco nas fronteiras permitindo uma maior efetividade das leis contra drogas, armas, crimes financeiros, ambientais e homicídios.

¹⁰ *Letter of Agreement.*

¹¹ *The Road Ahead.*

¹² *Link disponível nas referências.*

Também menciona-se a constância das Operações Ágata, exercícios integrados das Forças Armadas em áreas de fronteira. Afora a continuidade da cooperação entre o DEA e o Departamento de Polícia Federal são destacadas as adequações legais efetuadas para que a Marinha Brasileira tenha jurisdição para apreender pessoas, veículos e navios delinquentes ou cúmplices com o tráfico de drogas no atlântico¹³, a qual encontra paralelo em terra pela atribuição de poderes similares aos efetivos os Pelotões Especiais de Fronteira. À parte dos elogios prevalece a menção à imensidão do território amazônico brasileiro e a permeabilidade de suas fronteiras, seja por meio de seu complexo sistema de rios, seja por terra.

A efetividade da Guerra às Drogas em questão e o papel da América do Sul na Geopolítica Norte-Americana

Considerada a revisão estadunidense sobre o desempenho brasileiro no combate ao problema do narcotráfico convém a reflexão sobre o tipo de ameaça que por ele é constituída. Colocam-se alguns questionamentos: Seria o narcotráfico uma afronta à Ordem Econômica Liberal Internacional injetando quantidades massivas de dinheiro nos sistemas bancários do mundo todo? A articulação de grupos criminosos, ora descritos como narco-terroristas, compromete a estabilidade das instituições dos Estados e seria uma ameaça no setor político? O uso de drogas ilícitas (cocaína, maconha e heroína) implica em deterioração do tecido social pela sistemática redução do ser humano à dependência química e à desmoralização, constituindo-se em uma ameaça no campo societal?

Como possível resposta a essas questões é interessante considerar que nos últimos 40 anos o orçamento federal dos EUA para o combate às drogas aumentou de US\$ 100 milhões para US\$ 25 bilhões. Ainda assim, a disponibilidade da maioria das drogas ilícitas continua alta e atualmente nos Estados Unidos é estimada a existência de 10 vezes mais usuários crônicos de drogas quando se compara com 1969 (WALTHER, 2012, p.2).

Na análise de Walther (2013) a estratégia contra as drogas dos Estados Unidos, que completou 40 anos se constitui em um histórico de insanidade. O autor mostra que ao longo do tempo as conclusões de especialistas apontavam que a maneira mais viável

¹³ Segundo eles, um incremento na *maritime law enforcement capability*.

de cuidar deste problema sensível era o foco na redução da demanda e na reintegração dos usuários à sociedade. Entretanto a proporção do orçamento federal vem desde 1974 aumentando o foco na contenção da oferta. A análise de Walther tem seu foco na dinâmica de política interna dos Estados Unidos e ora menciona a institucionalização da política de ser “durão contra o crime”¹⁴ ao fomentar a Estratégia Internacional de Controle de Narcóticos. Apesar da mudança de encarregados pelo problema, os Czares da Droga, a política de *law enforcement*, continuava a prevalecer sobre o tratamento. O autor procura alertar sobre a irracionalidade de uma estratégia combativa, moralizante e punitiva na resolução destes problemas e sugere que “portanto nós [governo/cidadãos americanos] devemos começar por evitar desperdícios – especialmente em programas infrutíferos de redução da oferta, inclusive diminuindo os *counterdrug dollars* do Departamento de Defesa” (WALTHER, 2012, p. 17).

Trazendo a discussão para o campo dos interesses norte-americanos em política externa compreendendo a América do Sul, cabe considerar um relatório de 2003 de estudiosos vinculados à corporação RAND fornecido à Força Aérea Americana descrevendo um cenário possível em decorrência do Plano Colômbia:

“The states most threatened by the spillover of the conflict would seek U.S. assistance and leadership. Others could try to work out an accommodation with the guerrillas. The United States would be confronted by the choice of leading a coalition-building effort to stabilize the regional environment, letting events take their course, or deferring to initiatives led by other parties (for instance, Brazil) and accepting a commensurate loss of regional influence” (BASA, 2003, p.91).

Neste íterim, para mensurar a evolução da construção de capacidades do Estado brasileiro em relação a ilícitos transnacionais pode-se levar em conta um relatório recente da Junta dos Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas dos Estados Unidos reconhece o Brasil como um país que exerce papel de liderança nos arranjos de segurança na América do Sul. (JOINT OF CHIEFS OF STAFF, 2011). É possível interpretar que este reconhecimento por parte de um importante pólo de poder no Sistema Internacional seja resultado de um processo de construção de capacidades para a garantia de sua soberania sobre o território Amazônico, alvo de grandes investimentos desde meados dos anos 70¹⁵.

¹⁴ *Tough on crime* – são mencionados os casos dos governos Nixon, Carter, Reagan e Bush.

¹⁵ Programa de Integração Nacional, o projeto de ocupação por meio da rodovia Transamazônica, a criação do Banco da Amazônia e da Zona Franca de Manaus, o Projeto Grande Carajás, Iniciativa Polamazônia, entre outros.

Desde o Tratado de Cooperação Amazônica o Estado brasileiro vem reiterando sua indisposição com a ingerência externa na gestão de seu território e mesmo no contexto das dificuldades de financiamento em virtude da crise econômica dos anos 80 concebeu-se em 1985 o Projeto Segurança e Desenvolvimento ao Norte da Calha dos Rios Solimões e Amazonas (MIYAMOTO, 2002). A partir de então, em consonância com a estabilização das tensões na Bacia do Prata, a fronteira Norte e o Atlântico Sul passam a ser priorizados em termos geopolíticos e de Defesa.

Paralelamente, com o fim do conflito bipolar uma nova agenda de Segurança passa a se institucionalizar no Hemisfério Americano expressando uma concepção ampla de segurança incluindo os mais variados tipos de ameaça como prioritários (SAINT PIERRE, 2012). Assim, temas como danos à biodiversidade, contenção de ilícitos transnacionais, sejam estes materializados na figura do narcotráfico ou do tráfico de armas e pessoas, passam a ser internalizados em documentos importantes como as Políticas de Defesa Nacional (1996; 2005).

Neste sentido, adequando-se a esta nova conjuntura conjugam-se esforços variados no sentido de atender às novas prioridades para a defesa das fronteiras terrestres e são criadas iniciativas como os Programas SIVAM/SIPAM, aumenta o número de Pelotões Especiais de Fronteira, institui-se o Programa Calha Norte¹⁶, é reativado o Projeto Rondon, as Forças Armadas realizam exercícios conjuntos na fronteira, expressos nas Operações Ágata, institui-se a iniciativa interministerial de manutenção da lei e da ordem nas fronteiras, materializados no Plano Estratégico de Fronteiras e na Estratégia Nacional de Controle de Fronteiras e ainda há previsão de implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras/SISFRON no contexto da estratégia Braço Forte do Exército Brasileiro, a qual inclui o Plano Amazônia Protegida. Há também iniciativas visando a manutenção da soberania brasileira sobre o Atlântico Sul.¹⁷

No entanto, como apontado por MIYAMOTO (2012), ao incrementar suas capacidades militares com o fim de afirmar-se soberanamente sobre suas longínquas fronteiras aumenta o receio dos países vizinhos quanto à presença agressiva nas fronteiras, pois a presença do Estado nestes rincões se dava majoritariamente por meio de militares. Dessa maneira, busca-se incrementar a cooperação em matéria de Defesa,

¹⁶ Até então Projeto.

¹⁷ Como os planos de renovação da frota marítima, o programa do Submarino Nuclear e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul SisGAAz, os quais não serão tão discutidos, uma vez que o foco deste trabalho é o estudo da cooperação e matéria de segurança na fronteira terrestre.

havendo o desenvolvimento de operações conjuntas com Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela¹⁸. Neste viés também podem ser identificadas a ênfase pela paz e pelo fortalecimento da cooperação em matéria da segurança no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano, vinculado à UNASUL como exposto no Livro Branco de Defesa Nacional (MD, Brasil, 2012).

Retomando à discussão, apresenta-se um tipo de problema a ser enfrentado pelos países sul-americanos, o Brasil criando capacidades tradicionais de defesa e concentrando esforços para a vivificação da faixa de fronteira e outros países reagem empregando suas Forças Armadas no combate à guerrilha – como nos casos colombiano e peruano (MEDEIROS FILHO, 2013). Estas constatações permitem tecer duas linhas gerais de interação entre o problema específico do narcotráfico, presente na agenda do sub-Complexo Regional de Segurança Andino-Amazônico e o comprometimento da potência hemisférica em insistir em sua estratégia de controle. A primeira delas é a que considera a Geopolítica da América do Sul, conforme MONIZ BANDEIRA

“Na realidade, a Colômbia, principalmente sob o governo do presidente Álvaro Uribe, passou a desempenhar a função de aríete dos Estados Unidos, contra o flanco da América do Sul, particularmente do Brasil, a partir da Amazônia (483.119 km²), enquanto a IV Frota circunavega o litoral do Atlântico, chamada de “Amazônia Azul”, onde foram descobertas enormes reservas de petróleo, estimadas entre 70 bilhões e 100 bilhões de barris, na camada pré-sal, ao longo de 150.000 km², entre o Espírito Santo e Santa Catarina. Conquanto pareçam remotas, as ameaças virtualmente existem. Porém, na atual conjuntura, o fito dos Estados Unidos é frustrar o processo de integração da América do Sul, que o Brasil impulsiona”. (MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 62).

Uma segunda interpretação remete à estabilização da região pela importância crescente do Brasil no CRS, que tem a possibilidade de tornar-se uma polaridade unificadora da América do Sul em torno de uma comunidade de Segurança, se constituindo em facilitador do diálogo em torno de problemas comuns. Segundo FUCCILLE & REZENDE agenda comum imposta pela pressão dos Estados Unidos pode vir a contribuir com a construção de arranjos de segurança regionais, pois estes demandam uma agenda comum que incorpore o narcotráfico (2013, p. 205), assim o

¹⁸ Operações BRABO, COBRA, PEBRA e VEBRA, cujo enfoque varia entre exercícios conjuntos de contenção de ilícitos transnacionais por parte das forças e pela partilha de informações e intercâmbio de serviços de inteligência. Destaque-se também a importância do Brasil na implementação do SIVAM peruano.

Brasil poderia se inserir como facilitador dos diálogos e da institucionalização se tomar posições assertivas para fomentar a cooperação na região, a qual ainda é pouco institucionalizada. (PAGLIARI, 2013, p. 69).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tentou-se ao longo deste trabalho problematizar um dos aspectos da Agenda de Segurança dos Estados Unidos para a América do Sul identificando como o Brasil correspondeu à Estratégia Norte-Americana de Controle de Narcóticos. Buscou-se apresentar o *review* fornecido anualmente ao congresso por um representante do Departamento de Estado que revela um reconhecimento dos esforços brasileiros em aumentar suas capacidades de gestão dos ilícitos transnacionais. Alguns problemas remanescem devido a amplitude das fronteiras e à consolidação do Brasil como um mercado consumidor de drogas como crack, cocaína e outras drogas sintéticas. Esta institucionalização da política anti-drogas passou por uma institucionalização associada à imposição da agenda pelo governo norte-americano, inclusive no âmbito das Nações Unidas e da OEA. O combate ao narcotráfico é ainda hoje um dos atributos que compõem o conceito de Segurança Multidimensional vigente nas convenções de ministros de Defesa do Hemisfério Americano e se apresenta como uma constante.

Também procurou-se a partir da perspectiva da análise do processo de securitização envolvendo as drogas procurar um sentido para a sua constante menção nos organismos de Segurança regionais, a qual apesar de reiterada não diminuiu as mazelas sociais, econômicas e nem mesmo a inserção do crime organizado, nem mesmo nos EUA. Ainda assim bilhões de dólares são investidos em uma estratégia combativa à oferta de narcóticos em contraposição ao aprofundamento dos programas de tratamento orientados à redução da demanda.

Neste sentido, o tema toma uma conotação política que implica no alinhamento das políticas de Defesa regionais aos interesses de Washington, que estão neste início de século “concentrados no Oriente Médio e Sudeste Asiático” (JOINT OF CHIEFS OF STAFF, 2012, p. 7). A partir disso são levantados alguns questionamentos: seria a Guerra às Drogas um eixo de significativa importância no seio da política externa Americana para o Hemisfério? Ou a dificuldade em des-institucionalizá-la advém de outras explanações de cunho eleitoral ou de lobbies internos como o da construção de

prisões¹⁹? Neste contexto os interesses estratégicos de Washington para a América do Sul serão relegados à confiança na liderança brasileira ou a pauta continuará a ser um dos meios chefes de aliciamento por meio da Segurança Hemisférica? O Brasil está disposto a pagar os custos desta liderança aprofundando os mecanismos de cooperação?

REFERÊNCIAS

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita**. Rev. bras. polít. int. vol.46 no.2 Brasília July/Dec. 2003.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Política de Defesa Nacional, Decreto nº 5.484** de 30 de junho de 2005. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm , acessado em 20/11/2012.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Política de Defesa Nacional. Secretaria de Comunicação Social. Brasília: 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM , acessado em 20/11/2012.

BUZAN, Barry & HANSEN, Lene. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo. Editora Unesp, 2012.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CEPIK, Marco; MARTINS, José Miguel Quedi. **Política Internacional**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Newton Paiva, 2004.

CICAD/OEA. **Estrategia Antidrogas en el Hemisferio**. Comissão Interamericana de Controle do Abuso de Drogas, Organização dos Estados Americanos 2010. Disponível em:

http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/estrategia_spa.asp , acessado em 18/12/2012.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. O Complexo Regional de Segurança na América do Sul: A Unasul e a concertação dos subcomplexos norte-andino e do Cone Sul. OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de (Org.). **Cultura de defesa Sul-Americana**. Recife. Editora UFPE, 2013.

HAYES, Margaret Daly. **The U.S. and Latin America: A Lost Decade?** Foreign Affairs, Vol. 68, No. 1, America and the World 1988/89.

¹⁹ Que como nos mostra WALTHER só em 2004 nos Estados Unidos os 419.000 encarcerados por drug related crimes em prisões estaduais era de aproximadamente 8.3 bilhões. A prisão por posse de drogas ainda aumentos 1000 por cento de 1980 a 2005 (2012, p. 20).

JOINT OF CHIEFS OF STAFF OF THE UNITED STATES OF AMERICA. **The National Military Strategy of the United States of America**: Redefining America's Military Leadership. Washington: U.S. Department of Defense, 2012. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/2011%20-%20National%20Military%20Strategy.pdf> , acessado em 20/11/2012.

MEDEIROS FILHO, Oscar . Modelos de Força e Integração Regional: Análise Comparativa de Estruturas de Defesa e Segurança em países da América do Sul. OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de (Org.). **Cultura de defesa Sul-Americana**. Recife. Editora UFPE, 2013.

MESSING, Andy. **US Drug Control Policy and International Operations**. Research Report, National Defense Council Foundation/NCDF.Virginia, 2000 , Disponível em http://ndcf.dyndns.org/ndcf/Publications/US_Drug_Control_Policy_and_Int_Ops.htm , acessado em 18/12/2012.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Geopolítica e política exterior** : Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

MOTA, Jackeline Luciano. **O Combate ao narcotráfico no contexto dos objetivos da política externa de FHC**. Anais do I Seminário de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2012, Brasília – DF. Disponível em: http://www.seminariopos2012.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=801 , acessado em 18/12/2012.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Amazônia, Política e Defesa**. OBED, 2012. Disponível em: http://www.obed.ufpa.br/pdfs/amazonia_politica_defesa.pdf, acessado em 15/06/2012.

PACH, Chester. **Arming the Free World: the origins of the United States Military Assistance Program, 1945-1950**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991.

PAGLIARI, Graciela. Perfil de um líder regional: perspectivas da atuação brasileira em Segurança. OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de (Org.). **Cultura de defesa Sul-Americana**. Recife. Editora UFPE, 2013.
PECEQUILO, Cristina. **As relações Brasil-Estados Unidos**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

PROCOPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. **O Brasil no contexto do narcotráfico internacional**. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 1997, vol.40, n.1, pp. 75-122.

RABASA, Angel. and CHALK, Peter. **Colombian labyrinth : the synergy of drugs and insurgency and its implications for regional stability** . Rand Santa Monica, CA, 2001.

UNITED NATIONS. **UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST ILLICIT TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES**. United Nations Organization on Drugs and Crime/UNODC. Disponível em: http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf , acessado em 18/12/2012.

*U.S. Department of State. **International Narcotics Control Strategy Report/INCSR.*** Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. 2002. Disponível em: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2002/html/17944.htm> acessado em: 18/12/2012.

*U.S. Department of State. **International Narcotics Control Strategy Report/INCSR.*** Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. 2012. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/187109.pdf> acessado em: 18/12/2012.

WALTHER, Michael F. **Insanity: Four Decades of U.S. Counterdrug Strategy.** CARLISLE PAPERS. U.S. Army War College >> Strategic Studies Institute, 2012. Disponível em: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1143> , acesso em 20/06/2013.

WYLER, Liana Sun. **International Drug Control Policy: Background and U.S. Responses.** Congressional Research Service Report for Congress, Prepared for Members and Committees of Congress, 2013. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34543.pdf> , acessado em: 20/08/2013.