

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais
UNESP/UNICAMP/PUC-SP

MARÍLIA CAROLINA BARBOSA DE SOUZA

**Análise da Política Estratégica dos Estados Unidos
para a América do Sul: De Clinton a George W. Bush.**

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

São Paulo

2010

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais
UNESP/UNICAMP/PUC-SP

MARÍLIA CAROLINA BARBOSA DE SOUZA

**Análise da Política Estratégica dos Estados Unidos
para a América do Sul: De Clinton a George W. Bush.**

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Estadual Paulista, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, sob a orientação do Professor Doutor Luis Fernando Ayerbe.

São Paulo

2010

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe-Orientador

Prof. Dr. Rafael Duarte Villa

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser.

Dedico à minha mãe Maria, fonte de sabedoria, por todo carinho, amor incondicional e apoio de sempre.

Agradecimentos

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus por ter me propiciado o milagre da vida, a saúde e as condições necessárias para chegar até este momento.

Agradeço ao meu orientador, Luis Fernando Ayerbe, pela generosidade, liberdade e confiança em mim depositadas desde o início do mestrado e durante todo o desenvolvimento desta dissertação.

À Capes, pelo apoio durante o mestrado.

Ao professor Marcelo Santos, pelas ricas sugestões no meu exame de qualificação.

Ao professor Reginaldo Nasser, pelas valiosas contribuições no meu exame de qualificação, por ter me acompanhado durante o mestrado e a monitoria, obrigada pelas memoráveis discussões sobre os Estados Unidos e a segurança internacional, e pela compreensão do dever e responsabilidade enquanto educadores e eternos aprendizes.

Ao professor Rafael Villa, por ter aceitado participar da minha banca de mestrado e por ter comentado, com grande perspicácia, outros trabalhos de minha autoria, que muito me ajudaram na concepção desta pesquisa.

Aos professores do San Tiago Dantas com os quais tive a oportunidade de ter aulas e a todos os colegas de turma.

Ao professor Samuel Alves Soares por todo apoio e amizade durante minha graduação na UNESP-Franca e à professora Janina Onuki que me acompanhou durante a graduação e o mestrado.

Agradeço minhas amigas de infância, Emanuelle, Helena, Luíza, Nathália, Roberta e Talita, que souberam compreender minha ausência destes últimos tempos.

Agradeço imensamente à Terra Budini e à Tatiana Berringer, que participaram de forma excepcional desta fase e trouxeram contribuições intelectuais, filosóficas e ontológicas para a execução desta dissertação.

De forma especial, ao meu namorado, José Luiz Pimenta Júnior, pelo companheirismo, carinho e apoio demonstrado durante todos estes anos.

Finalmente, à minha família, meus pais e meus irmãos pelo incentivo, inspiração, suporte total e apoio incansável, de todos os dias, sempre.

"The legacy of the 1990s has produced a paradox. On the one hand, the United States is sufficiently powerful to be able to insist on its view and carry the day often enough to evoke charges of American hegemony. At the same time, American prescriptions for the rest of the world often reflect either domestic pressures or a reiteration of maxims drawn from the Cold War. (...) "

Henry Kissinger

"We do not know where we are going. We only know that history has brought us to this point and why. However, one thing is plan. If humanity is to have a recognizable future, it cannot be by prolonging the past or the present. If we try to build the third millennium on that basis, we shall fail. And the price of failure, that is to say, the alternative to a changed society, is darkness"

Eric Hobsbawn

"Porque foi que cegámos, Não sei, talvez um dia se chegue a conhecer a razão, Queres que te diga o que penso, Diz, Penso que não cegámos, penso que estamos cegos, Cegos que vêem, Cegos que, vendo, não vêem."

José Saramago

Resumo

Esta pesquisa tem por objetivo fazer uma análise da política estratégica dos Estados Unidos para a América do Sul, do governo Clinton ao governo Bush. O trabalho versa sobre os principais temas que configuram as abordagens estratégicas norte-americanas para a região, dentro de um contexto mais amplo das mudanças pelas quais passaram a segurança internacional no final da guerra fria. Os Estados Unidos, ao não mais encontrarem no sistema internacional um adversário tradicional ou compatível com seus delineamentos estratégicos, tiveram que redesenhar e redefinir suas prioridades para a segurança nacional. Dessa forma, ameaças transnacionais foram, gradualmente, abordadas como uma das novas prioridades para garantir a segurança nacional do país. Com relação à América do Sul, partindo das estratégias norte-americanas para o Hemisfério Ocidental, os temas elencados nas políticas para a região são: o tráfico de drogas, a promoção da democracia, abertura de mercados, tráfico e produção de drogas, corrupção, lavagem de dinheiro e terrorismo. Estes temas percorreram todos os planejamentos estratégicos do governo Clinton, através de sua agenda multilateral, dentro do contexto da estratégia de Engajamento e Expansão, a qual buscou vincular os países aos temas sensíveis à sua segurança nacional, através de vários encontros Hemisféricos. No caso da América Latina, as Cúpulas das Américas e suas reuniões específicas, como as Reuniões de Ministros de Defesa das Américas, foram meios de se obter esta vinculação política. Estes temas permaneceram presentes no governo George W. Bush, entretanto, a abordagem estratégica para a região enfatizou a possível ligação entre estas questões presentes, como o tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e corrupção; ao terrorismo internacional, o qual sobe ao topo das prioridades da política estratégica norte-americana.

Palavras-chave: Estados Unidos, Política Estratégica, Segurança, América do Sul, Tráfico de drogas, Lavagem de dinheiro, Corrupção, Terrorismo internacional.

Abstract

This research aims to analyze the strategic policy of the United States to South America, from the Clinton administration to the Bush administration. This paper discusses major issues that shape strategic approaches within the U.S. for the region within a broader context of changes which came to international security at the end of the Cold War. The United States, which no longer met in the international system a traditional adversary compatible with its strategic designs, had to redesign and redefine its priorities for national security. Thus, transnational threats have been gradually addressed as one of the new priorities to ensure national security of the country. Regarding South America, departing from North American strategies for the Western Hemisphere, the topics listed in the strategic policies for the region are: drug trafficking, maintenance of democracy, open markets, trafficking and drug production, corruption, money laundering and terrorism. These subjects went through all the strategic plans of the Clinton administration, through its multilateral agenda, within the context of the Strategy of Engagement and Expansion, which sought to bind the countries to sensitive issues to its national security through various hemispheric meetings. In the case of Latin America, the Summits of the Americas and its specific meetings such as the Meetings of Ministers of Defense of the Americas were ways to get this linking policy. These themes remained present under the George W. Bush's administration, however, the strategic approach to the region emphasized the possible link between these issues in the region, such as drug trafficking, money laundering and corruption, to international terrorism, which rises to the top of the priorities of US strategic policy.

Key-words: United States, Strategic Policy, Security, South America, Drug Trafficking, Money Laundering, Corruption, International Terrorism

Resumen

Esta investigación tiene como objetivo analizar la política estratégica de los Estados Unidos a América del Sur, de la administración Clinton a la administración Bush. El documento analiza las principales cuestiones que dan forma a los enfoques estratégicos dentro de los EE.UU. para la región dentro de un contexto más amplio de los cambios que entró a la seguridad internacional al final de la Guerra Fría. Los Estados Unidos, que ya no cumplen con el sistema internacional o de un adversario tradicional compatibles con sus diseños estratégicos, tuvo que rediseñar y redefinir sus prioridades para la seguridad nacional. Por lo tanto, las amenazas transnacionales se han ido dirigidas como una de las nuevas prioridades para garantizar la seguridad nacional del país. En cuanto a América del Sur, partiendo de las estrategias de Norte América para el Hemisferio Occidental, los temas que figuran en las políticas estratégicas para la región son: el tráfico de drogas, el mantenimiento de la democracia, los mercados abiertos, el tráfico y la producción de drogas, la corrupción, lavado de dinero y el terrorismo. Estos temas fueron a través de todos los planes estratégicos de la administración Clinton, a través de su agenda multilateral, en el contexto de la estrategia de intervención, y de expansión, cuyo objetivo era obligar a los países a los temas sensibles para su seguridad nacional a través de diversas reuniones hemisféricas. En el caso de América Latina, las Cumbres de las Américas y las reuniones específicas, tales como las Reuniones de Ministros de Defensa eran maneras de conseguir esta política de vinculación. Estos temas se mantuvo presente en el George W. Bush, sin embargo, el enfoque estratégico para la región hizo hincapié en la posible relación entre estas cuestiones en la región, como el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero y la corrupción, el terrorismo internacional, que se eleva a la cima de las prioridades de la política estratégica de los EE.UU.

Palabras clave: Estados Unidos, Políticas Estrategicas, Seguridad, América Del Sur, el Tráfico de drogas, Lavado de dinero, la Corrupción, el Terrorismo Internacional

Lista de Quadros

Quadro I- Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul. 1993.....	59
Quadro II- Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul. 1995.....	62
Quadro III- Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul. 2000.....	66
Quadro IV- OOE's para a Região Andina: 2001 a 2004.....	89
Quadro V- Resultados iniciais da Iniciativa para a Região Andina (ACI): 2002.....	92
Quadro VI- OOE's para a Tríplice Fronteira: 2001 a 2004.....	97
Quadro VII- OOE's para a Região Andina: 2005 a 2008.....	101
Quadro VIII- OOE's para a Tríplice Fronteira: 2005 a 2008.....	107

Lista de Abreviaturas e Siglas

ACI	Andean Counterdrug Initiative
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ARI	<i>Andean Region Initiative</i>
AUC	Autodefesas Unidas da Colômbia
CHS	Child Survival and Health
CRS	Complexos Regionais de Segurança
DA	<i>Development Assistance</i>
E&E	Estratégia de Engajamento e Expansão
ELN	Exército de Libertação Nacional
ESF	<i>Economic Support Funds</i>
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FMF	<i>Foreign Military Financing</i>
IMET	<i>International Military Education and Training</i>
INCLE	<i>International Narcotics Control and Law Enforcement.</i>
MRTA	Movimento Revolucionário Tupac Amaru
NADR	<i>Non-Proliferation, Anti-Terrorism, Demining and Related Programs</i>
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OOE	Orçamento para Operações no Exterior
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCCP	<i>Plan Colombia Consolidation Phase</i>
SL	Sedero Luminoso
USAID	<i>United States Agency for International Aid</i>

Sumário

Introdução.....	14
------------------------	-----------

Capítulo 1- Linhas Gerais da Estratégia dos Estados Unidos para o Hemisfério Ocidental: temas, conceitos e debate.....	22
---	-----------

1-1 A Supremacia norte-americana do fim da guerra fria ao século XXI.....	22
---	----

1-2 Mudanças e Continuidades no sistema internacional e implicações para a política estratégica dos Estados Unidos.....	28
---	----

1-3 Reflexões sobre o conceito de segurança internacional no pós-guerra fria.....	32
---	----

1-4 Linhas Gerais da Política Estratégica dos Estados Unidos para o Hemisfério Ocidental.....	40
---	----

Capítulo 2- A política estratégica de Clinton para a América do Sul: a guerra às drogas e a busca de soluções multilaterais.....	46
---	-----------

2-1 A Estratégia de Engajamento e Expansão.....	46
---	----

2-2 O Governo Clinton e a busca de soluções multilaterais: As Cúpulas das Américas e as Reuniões de Ministros da Defesa.....	49
--	----

2-3 A política de combate às drogas durante o governo Clinton.....	57
--	----

2-4 O tema do terrorismo internacional no governo Clinton.....	73
--	----

Capítulo 3- A política estratégica de George W. Bush para a América do Sul...78

3-1 O Governo George W. Bush, sua estratégia e a tentativa de definir o inimigo.....78

3-2 As políticas estratégicas para a América do Sul durante o primeiro mandato de George W. Bush.....88

3-2-1 A Região Andina.....89

3-2-2 A Tríplice Fronteira.....96

3-3 As políticas estratégicas para a América do Sul durante o segundo mandato de George W. Bush.....100

3-3-1 A Região Andina.....100

3-3-2 A Tríplice Fronteira.....107

3-4 “*Overlapping*” entre a guerra ao terror e guerra às drogas?.....111

Considerações Finais.....117

Referências Bibliográficas.....123

Livros.....123

Capítulos.....124

Dissertações/Teses.....126

Artigos.....128

Documentos oficiais.....129

Anexos.....133

Anexo I:International Narcotics Control Strategy Reports. 2000. Bolivia.....133

Anexo II:International Narcotics Control Strategy Reports. 2000. Colombia.....134

Anexo III:International Narcotics Control Strategy Reports. 2000. Peru.....136

Introdução

O presente trabalho busca fazer uma análise da política estratégica dos Estados Unidos para a América do Sul dos governos Bill Clinton e George W. Bush, a partir do levantamento das principais questões abordadas para a região e que configuraram temas sensíveis à formulação política de segurança nacional norte-americana. Como pressuposto teórico, esta pesquisa parte do debate do final da Guerra Fria sobre a nova ordem internacional e o papel dos Estados Unidos perante esse contexto; ao lado da discussão sobre a segurança internacional e os processos pelos quais este conceito passou para se adequar a esta nova realidade. Nesse sentido, o exame das prioridades no delineamento das políticas estratégicas norte-americanas, a partir das novas ameaças e novos desafios, torna-se necessário para a compreensão dos desdobramentos de suas políticas para a América do Sul.

Desse modo, a delimitação do período analisado, de 1993 a 2008, justifica-se por englobar um momento importante de afirmação dos Estados Unidos e de sua posição estratégica ao fim da Guerra Fria, pois este período proporcionou uma análise das diferentes abordagens entre os governos Clinton e Bush nas suas políticas para a América do Sul, bem como da continuidade que pôde ser observada em suas políticas com relação à região. Neste mesmo período, uma série de pesquisadores observou este fenômeno e versou sobre a segurança internacional e as mudanças pelas quais este conceito passou ao longo dos últimos vinte anos, após o fim da Guerra Fria e sobre o tema da política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina.

Assim, a investigação dos temas e questões que se configuraram como prioritárias para o desenho das políticas e programas específicos dos Estados Unidos para a América do Sul evidencia que os temas persistentes para a região referiam-se, preponderantemente, ao combate à produção e tráfico de drogas, à corrupção política, à lavagem de dinheiro, à busca do fortalecimento estatal e das democracias locais, além da crescente vigilância das fronteiras nacionais e dos fluxos financeiros e de pessoas. Após os atentados terroristas sofridos pelos Estados Unidos em setembro de 2001, contudo, estes temas mantiveram-se e

passaram a ser vinculados ao terrorismo internacional como possíveis meios de financiamento e amparo a esta atividade.

Toklatian, ao analisar a influência dos Estados Unidos na América do Sul, neste contexto, ressaltou a importância de dois fatores: a “hegemonia por default” na região, pela qual se compreende que não havia nenhum outro ator em condições de disputar este espaço com Washington; e a “consistência” das políticas norte-americanas para o local, que se mantiveram coerentes ao longo do tempo, embora afirme que a região não se configura como uma prioridade para a formulação estratégica dos Estados Unidos. (TOKLATIAN, RUSSEL, 2007/2008: 10)

Sobre os processos de continuidade e mudanças que puderam ser observados no período analisado, embora haja alterações das circunstâncias internacionais após os atentados de 2001, existe uma base geral e permanente de continuidade das políticas norte-americanas para a região. E, nesse sentido, para Cristina Pecequillo, por exemplo, a ênfase da implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) no hemisfério, ao longo de dez anos (1994-2005) tornou-se uma prova da tentativa de manutenção da esfera de influência do país na região e um padrão de continuidade dentro das mudanças ocorridas ao longo do tempo. O resgate à Doutrina Monroe, nesse contexto, torna-se válido para justificar o intervencionismo existente há mais de um século na América Latina. (PECEQUILO, 2006:8)

Mônica Herz, por sua vez, ao refletir sobre a segurança na América do Sul, a partir da presença dos Estados Unidos nesta área, resalta a importância dada ao tema da cooperação, tanto em relação à cooperação intra-regional, quanto em relação à cooperação dos países da região com os Estados Unidos, pelo próprio caráter transnacional das ameaças que assolam o local. (HERZ, 2006:220) Já para Mônica Hirst, o tema da agenda cooperativa em segurança, como uma prescrição norte-americana, foi abandonado após os atentados terroristas de setembro de 2001, e houve, a partir de então, um processo de macrossecuritização de sua agenda hemisférica, reduzindo o papel das instituições multilaterais em temas de segurança, como a OEA por exemplo. Assim houve, para a estudiosa, uma vinculação entre a dimensão internacional do crime e a porosidade dos mecanismos de controle de circulação de bens, serviços, dinheiro e pessoas, perante a suposta dificuldade dos países da região em assegurar eficientes políticas de segurança e defesa em seus territórios. (HIRST, 2008:49)

Dentre os temas acima revelados como prioritários para a região, o tema das drogas, recorrente durante todo o governo Clinton e o governo Bush, conforme ressalta Rafael Villa, esteve presente na formulação estratégica norte-americana desde a administração Reagan (1980-1988), na qual o tema passou a ser visto como um “problema de segurança nacional”, e seu combate deveria ser aplicado nos locais de produção das drogas, em países como a Bolívia e o Peru. Assim, o tema, suas percepções e seu vocabulário próprio, como “guerra às drogas”, passaram a fazer parte da formulação dos *policymakers* para a região. (VILLA, OSTOS; 2005: 86)

Dessa forma, é importante afirmar que este tema também foi objeto de estudo recente por jovens pesquisadores, os quais trouxeram importantes contribuições para esta discussão. Em algumas pesquisas, o foco principal foi o tema das drogas e as iniciativas do governo norte-americano para combatê-las na região, além da discussão sobre a segurança e cooperação internacional. Em outros trabalhos, o foco, por sua vez, foi em regiões específicas, como a tríplice fronteira e a região andina.

Paulo Pereira, em sua pesquisa, aponta para o caráter transnacional da ameaça das drogas no hemisfério, ampliando o debate para a discussão dos conceitos de legitimidade e soberania, ao analisar as políticas norte-americanas para as Américas. Além disso, ele aborda o significado adotado pelo governo norte-americano de “crime organizado transnacional” e da forma como este passou a fazer parte do planejamento estratégico nacional dos Estados Unidos. (PEREIRA, 2009: 134,136) André Guzzi, por sua vez, fez uma análise da dificuldade existente na região em se obter acordos efetivos de cooperação em defesa e na construção da confiança mútua, e aponta como principal razão a atuação norte-americana na América Latina e seus programas de combate às drogas, principalmente na Colômbia.

Marcos Alan Ferreira, em sua análise, teve por objetivo investigar a presença norte-americana na tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai, após os atentados terroristas de 2001, e de que forma houve a percepção de que existiam nesta região atividades ilícitas de financiamento de atividades terroristas. Para o autor, embora não existam evidências concretas de tais atividades, mas apenas indícios, o governo norte-americano aumentou sua presença e vigilância nos últimos anos. (FERREIRA, 2009:193) Fábio Borges, por sua vez, priorizou em sua pesquisa as políticas norte-

americanas de combate às drogas, principalmente na Colômbia, e os obstáculos que tais ações apresentavam às iniciativas brasileiras de cooperação na região amazônica. (BORGES, 2006: 14)

De forma interligada a estas pesquisas atuais, o presente trabalho, por sua vez, diferencia-se das apresentadas acima, pois nele se busca fazer um levantamento das questões pertinentes à formulação estratégica norte-americana para a América do Sul, a partir das percepções expressas pelos documentos oficiais, e analisar se estes pontos mantiveram-se presentes, tanto no governo Clinton, quanto no governo George W. Bush. Assim, a pergunta principal a qual se busca responder é se à luz dos atentados terroristas de setembro de 2001 houve mudanças significativas nas políticas estratégicas para a região. Se houve mudanças, quais foram elas? E se não houve mudanças, sendo apenas uma modificação em sua forma, mas não do conteúdo, as políticas permaneceram as mesmas?

Para responder a tais questões, esta pesquisa partiu da seguinte hipótese: não houve mudanças significativas para a região, pois se mantiveram as mesmas premissas e a mesma lógica das justificativas. O que se modificou foi a percepção de que os problemas que emanavam da região poderiam ter uma ligação com o terrorismo internacional, havendo, portanto, uma tendência de macrosseguritização no processo de formulação política, entretanto, em sua essência, as questões e os temas elencados permaneceram os mesmos. Contudo, o que se podia perceber era mudança na retórica dos discursos oficiais que passaram a tratar as zonas de instabilidade e de conflitos sociais como zonas de erupção do terrorismo tal qual passou a ser o foco das políticas norte-americanas após 2001.

Para tanto, a escolha dos meios para se alcançar os objetivos desta dissertação compreenderam os seguintes elementos: a análise de documentos oficiais, preponderantemente do Departamento de Estado, pois é deste departamento que surgem as diretrizes principais da política externa, abordando os programas específicos para a região; a pesquisa e revisão bibliográfica que nos fornecem subsídios analíticos e conceituais; e a leitura de artigos e periódicos, os quais forneceram análise atualizada sobre temas pertinentes sobre o objeto de estudo.

Nesse contexto, a presente pesquisa buscou analisar a política estratégica norte-americana para a América do Sul utilizando o método dedutivo, o qual significa

partir de uma análise abrangente para se chegar à análise específica, utilizando variáveis independentes e variáveis dependentes. Assim, o estudo parte da análise geral, que trata do papel dos Estados Unidos ao final da Guerra Fria, através de suas opções estratégicas perante o cenário político internacional; da análise do sistema internacional e seus constrangimentos à atuação norte-americana, e dos valores gerais da estratégia norte americana para o Hemisfério Ocidental. A partir de então, a análise afunila-se para a dimensão particular: as políticas estratégicas de Clinton e de George W. Bush para a América do Sul, com seus temas, conceitos, e arranjos políticos específicos para a região.

As variáveis independentes utilizadas na presente pesquisa, portanto, são os temas que percorrem toda a formulação da estratégia norte-americana desde o final da guerra fria, os quais são: a busca dos valores da liberdade individual, da democracia como regime de governo e o livre-comércio como modelo econômico. As variáveis dependentes, nesse contexto, são a luta contra o tráfico e produção de drogas, o combate à lavagem de dinheiro e corrupção, crimes internacionais, e, por fim, a luta contra o terrorismo internacional.

Ora, se as variáveis independentes percorrem a formulação estratégica norte-americana durante o período analisado, elas se tornam o fio condutor dos desdobramentos das políticas aplicadas para a região da América do Sul e, portanto, elas são o ponto de partida para a análise. Dessa forma, os temas do tráfico e produção de drogas, lavagem de dinheiro, corrupção e o terrorismo internacional podem ser entendidos como desdobramentos da busca permanente pela consolidação da plena democracia, livre-comércio e fortalecimento das instituições e do Estado. E assim, o pragmatismo das ações norte-americanas durante o período analisado deve ser compreendido através deste raciocínio lógico-dedutivo, pois é através dele que se torna possível verificar a permanência dos grandes temas para a região.

Para tanto, esta pesquisa buscou, em seu primeiro capítulo, fazer uma análise do posicionamento estratégico ocupado pelos Estados Unidos ao final da Guerra Fria e de que forma tal posicionamento lhe impingiu constrangimentos para sua ação. A situação de unipolaridade ou uni-multipolaridade, ainda muito discutida entre os analistas, trouxe aos Estados Unidos grandes desafios, pois não mais havia no sistema internacional um Estado que lhe fizesse frente através dos meios convencionais. Tal fato, pois, não se traduziu em tranquilidade em termos de

segurança, mas ao contrário, trouxe uma gama de incertezas aos estrategistas, pois, simultaneamente, uma série dos chamados *failed e rogue states* (Estados falidos e odiados) e de ameaças transnacionais se somaram a este novo ambiente.

Assim, este capítulo busca também analisar conceitos-chave para a posterior análise empírica, que serão utilizados como arcabouço teórico e analítico durante todo este trabalho, como a identificação do conceito de hegemonia, os pressupostos da segurança internacional e as mudanças pelas quais este conceito passou, e da estratégia; como condição necessária para delimitar o significado que se pretende dar a estes termos. É a partir da análise de tais conceitos, portanto, que será possível introduzir o tema da política estratégica norte-americana para o hemisfério ocidental, suas bases e características fundamentais.

O segundo capítulo tem por objetivo apresentar a estratégia inaugurada no governo Clinton, a chamada “Engajamento e Expansão”, como um modo de inserção no mundo pós-guerra fria e uma resposta à demanda pela liderança norte-americana naquele contexto específico, e seus desdobramentos para o Hemisfério Ocidental. Uma das estratégias para as Américas e, conseqüentemente, para a América do Sul, deste governo foi a utilização de mecanismos multilaterais para a vinculação política em temas sensíveis à segurança norte-americana, como o tráfico e produção de drogas, por exemplo.

Assim, tornam-se adequados os exames dos temas abordados pelas Cúpulas das Américas, inaugurada em 1994, em Miami, e as Reuniões Ministeriais de Ministros da Defesa inauguradas em 1995, em Williamsboug; pois em tais reuniões foram abordados temas relevantes e coincidentes com a formulação da estratégia de segurança norte-americana no mesmo período, evidenciando assim a disposição para buscar uma vinculação política de tais temas em nível regional.

Esta análise torna possível a compreensão das políticas para a América do Sul, as quais tiveram como foco principal o combate às drogas na região, através de programas específicos como a Iniciativa para a Região Andina, os quais buscavam, através da cooperação dos governos locais, aplicar exercícios e treinamento militar em vigilância das fronteiras, reforço e aplicação das leis, erradicação dos plantios de coca, fortalecimento da democracia e das instituições jurídicas. Além disso, buscou-se verificar se o tema do terrorismo já estava presente no governo Clinton e quais eram as percepções sobre o tema desde então, para avaliar uma posterior

vinculação entre o combate ao terrorismo internacional e o combate às drogas já existente na região.

Para tal análise, foram utilizados documentos oficiais dos encontros das Cúpulas das Américas e das Reuniões de Ministros da Defesa, além de documentos oficiais norte-americanos, tanto do Departamento de Estado, quanto do Departamento de Defesa e Relatórios Anuais sobre programas específicos, como o Relatório Anual de Combate aos Narcóticos.

O terceiro e último capítulo deste trabalho, por sua vez, busca analisar a estratégia de George W. Bush, a chamada “Doutrina Bush”, inaugurada em 2002 como reação aos atentados terroristas de 2001, a qual anuncia a prioridade de lutar contra o terrorismo internacional e combater os Estados que protegem ou favoreciam tal atividade. Neste momento, é importante que se faça uma reflexão sobre a importância da definição do inimigo, pois, é a partir de então, que se torna possível desenhar a estratégia mais adequada de combate ao mesmo. Assim, a partir desta análise inicial, serão investigados seus desdobramentos para a América do Sul e de que forma houve uma continuidade dos temas para a região, com relação à administração anterior e sua estratégia específica.

Para tanto, foi feita a análise dos Orçamentos para Operações no Exterior (OOE), do Departamento de Estado, os quais descrevem os programas, metas e objetivos, divididos por países e por temas, de 2001 a 2008. Para facilitar a exposição dos dados, a análise desses orçamentos será dividida entre a região andina e a região da tríplice fronteira, bem como entre o primeiro e o segundo mandato Bush. Além dos orçamentos, são analisados relatórios de desempenho por programas e alguns comunicados internos, os quais trazem elementos importantes para a compreensão da percepção norte-americana com relação à América do Sul, no período em questão. Após a análise documental, será necessária a reflexão sobre se houve um transbordamento entre a guerra ao terror e a guerra às drogas, e se tal fato modificou de maneira substancial as estratégias para a região.

É importante ressaltar, nesse contexto, que a escolha dos documentos neste capítulo se difere da escolha no capítulo anterior. Tal fato decorre da constatação de que, durante o governo Bill Clinton, o tema principal para a região já era anunciado de antemão nas Estratégias de Segurança Nacional, sendo o combate ao tráfico e produção de drogas, portanto, julgou-se mais objetivo analisar diretamente os relatórios específicos sobre tal tema. Entretanto, sob a administração

George W. Bush houve uma maximização dos temas e não ficou claro de antemão qual era a questão preponderante para a região, uma vez que se apelava para a força da democracia e a liberdade na região, assim o objetivo foi compreender quais eram os temas abordados para a região e de que forma estes foram sendo ligados ao terrorismo internacional, e, por esta razão, a escolha mais abrangente dos Orçamentos para Operações Exteriores tornou-se a mais adequada e completa.

Dessa forma, pôde-se perceber que, a partir dos atentados terroristas de 2001, houve, por parte dos Estados Unidos, uma maior ênfase em programas de aperfeiçoamento democrático e de fortalecimento das instituições jurídicas, em termos dos valores destinados, em países onde não havia cooperação política automática com os Estados Unidos, como na Venezuela e na Bolívia; e, em contrapartida, nos países onde havia uma maior cooperação política com o país, como a Colômbia e o Peru, houve um aumento expressivo do aumento dos valores destinados aos programas de treinamento militar e transferência de equipamentos militares, o que demonstra a intenção norte-americana de fortalecer o papel das instituições democráticas para posteriormente buscar uma maior cooperação política e militar. Este é um dos pontos centrais analisados pela presente pesquisa.

Assim, embora as questões analisadas nesta pesquisa abram espaço para outras perguntas e investigações, o objetivo não poderia ser fornecer respostas definitivas sobre o tema em questão, mas sim fazer uma análise sistemática da política estratégica norte-americana para a América do Sul, a qual possibilite à comunidade acadêmica a discussão e reflexão sobre o tema, além de possíveis futuras investigações. Este trabalho, portanto, permite a análise da complexidade do conjunto de políticas e programas dos Estados Unidos para a América do Sul, que foram delineados de forma a se adequarem à percepção circunstancial norte-americana sobre quais foram os temas sensíveis à formulação estratégica no período em questão, mantendo-se as premissas e a consistência da estratégia para a região ao longo do período abordado.

Capítulo 1- Linhas Gerais da Estratégia dos Estados Unidos para o Hemisfério Ocidental: temas, conceitos e debate.

Este capítulo tem por objetivo traçar um panorama da política estratégica dos Estados Unidos ao fim da Guerra Fria e da maneira em que este país se inseriu no sistema internacional a partir deste novo cenário político. Com esta análise, pretende-se definir alguns dos conceitos que serão utilizados ao longo da dissertação, especificamente, os conceitos de hegemonia, de segurança e de estratégia; para, a partir de então, enumerar os grandes temas da política estratégica norte-americana para o Hemisfério Ocidental.

1-1. A Supremacia norte-americana do fim da guerra fria ao século XXI.

A partir da queda do muro de Berlim em 1989 e do colapso do mundo soviético, os Estados Unidos despontaram como a maior potência do sistema internacional e a bipolaridade que vigorava até então cedeu lugar a um sistema unipolar, multipolar, ou sistema uni-multipolar, como chamam alguns estudiosos. A supremacia dos Estados Unidos no pós-guerra fria pôde ser observada pela sua superioridade econômica e bélica, as quais eram sem precedentes e sem parâmetros de comparação com outra potência. Vários estudiosos analisaram este cenário político e constataram ora sua longevidade e capacidade de auto-reinvenção, ora o aspecto passageiro desta supremacia perante a natureza cíclica do próprio sistema internacional.

Ao fazer uma referência aos grandes impérios, Niall Ferguson afirmou que os grandes poderes *“They operate somewhere between order and disorder_ on the edge of chaos”* e, ao romper com a visão tradicional e determinista da história, ou até mesmo da visão cíclica da mesma, afirma *“Most of the fat-tail phenomena that historians study are not the climaxes of prolonged and deterministic story lines, instead, they represent perturbations, and sometimes the complete breakdowns, of complex systems”*. Ora, percebe-se, portanto, que existe uma grande complexidade em se definir o caráter trágico e determinista da história, ou mesmo seu caráter

cíclico, pois as circunstâncias podem se modificar abruptamente e, com isso, mudar todo o seu curso. (FERGUSON, 2010:23)

Com o objetivo de compreender o sistema internacional que emergia nesse contexto do fim da guerra fria, vários autores buscaram interpretar esse novo ambiente político e o papel dos Estados Unidos perante esse cenário, de acordo com os elementos que julgavam mais preponderantes. Entre eles, é importante destacar Francis Fukuyama, Samuel Huntington, Niall Ferguson, Christopher Layne e Charles Kupchan.

Francis Fukuyama defendeu em sua obra principal “O Fim da História e o Último Homem” (1992) que o novo cenário internacional seria marcado pelo liberalismo capitalista e democrático, em detrimento de outras formas de regime político e de modelo econômico, e tal fato levaria a maiores condições de haver paz no cenário político internacional. Contrário a esta visão, Huntington, em sua obra principal “Choque de Civilizações” (1996), afirmou que o mundo pós-guerra fria continuaria a apresentar conflitos, porém não seriam mais de ordem ideológica, mas sim conflitos ligados à incompatibilidade de civilizações, com o retorno das questões étnicas, culturais e religiosas.

Ferguson, ao analisar este cenário político, enfatizou a importância da manutenção do poder econômico, como condição necessária para que a potência possa se manter preponderante às demais. Assim, ele argumenta que a maioria das quedas repentinas das potências relaciona-se com crises fiscais. O que, segundo o autor, torna alarmante o fato de os Estados Unidos terem anunciado em 2009 um déficit de US\$ 1,4 trilhão de dólares, equivalente a 11,2% de seu PIB. Não obstante, ressalta o autor, na esfera política, o papel das percepções desempenha um papel tão fundamental ou até mais preponderante quanto os números fiscais. O que importa, de fato, são as expectativas que se criam em torno da potência enquanto mantenedora da crença no sistema e na ordem internacional: *“It is this shift that is crucial: a complex adaptative system is in big trouble when its component parts lose faith in its viability.”* (FERGUSON, 2010:19, 23, 30)

O grande desafio proposto aos Estados Unidos, no contexto do fim da guerra fria, foi justamente saber de antemão se o período de hegemonia seria semi-permanente, longo, ou transitório, pois o simples fato de possuir hegemonia já pode configurar uma auto-proclamada derrota em médio e longo prazo, conforme ressalta Christopher Layne. O fato de alguns *policymakers* anunciarem o excepcionalismo da

hegemonia norte-americana não configura um argumento sólido, quando examinadas cuidadosamente as bases dessas formulações. (LAYNE, 2006: 140)

A hegemonia norte-americana possibilitou que este país se tornasse capaz de liderar uma ordem internacional, a partir das ações que são consideradas legais ou ilegais, bem como a partir da manutenção da estabilidade internacional, sob o ponto de vista hegemônico. Este preceito está de acordo com a Teoria da Estabilidade Hegemônica, perante a qual o poder hegemônico não só estabelece as regras e normas, como também utiliza seu poder militar para estabilizar o sistema internacional. A partir desta ordem estabelecida, muitos Estados se posicionam próximos à potência hegemônica para gozar dos benefícios que sua estabilidade oferece, pois a potência, neste caso, exerce um poder magnético, atraindo os outros em seu redor. (LAYNE, 2006: 136)

A superioridade militar norte-americana, principalmente dada sua considerável capacidade nuclear, faz com que não haja no sistema internacional um poder estatal que resista ou ameace os Estados Unidos pelos meios convencionais. Esta mesma superioridade trouxe à tona um espaço de manobra para pequenos atores internacionais, como grupos extremistas que agem em nome de causas diversas, muitas vezes ligadas a questões de cunho político ou econômico.

Dessa forma, embora organizações não-estatais, como a Al Qaeda, não disponham de capacidade material convencional para balancear o poder norte-americano, seu comportamento denota justamente o contrário, pois ao desafiar, ameaçar e demandarem uma reconfiguração da estratégia norte-americana, elas estão de alguma forma, alterando a balança de poder mundial. (LAYNE, 2006:144) Pode-se afirmar, portanto, que surgiram novos meios de balança de poder, de natureza diferente à que se via durante a Guerra Fria.

Essa alteração ainda não pode ser vista de forma clara, porém pode se perceber que os pilares da hegemonia norte-americana estão, aos poucos, ruindo, e essa reconfiguração está de acordo com a própria natureza do sistema internacional, o qual nunca se distribui de forma estática e permanente, pois, enquanto alguns Estados estão ganhando poder relativo, outros estão perdendo poder relativo. (LAYNE, 2006:150). Nesse sentido, as administrações Bill Clinton e George W. Bush tinham estratégias de manutenção do *status quo* de grande potência mundial e de evitar a ascensão de outros estados como potências. (LAYNE, 2006:12)

Existem ainda outros elementos de fundamental importância para compreender os desafios da hegemonia dos Estados Unidos advindos do fim da guerra fria e dos desafios do século XXI. A tradicional relutância em se engajar com intensidade em temas de política internacional tomou contornos diferentes ao longo dos anos e, como atesta Charles Kupchan, houve um afrouxamento da inserção internacional norte-americana do período que se estende desde o fim da guerra fria aos ataques terroristas de 11 de setembro. Pois, para o autor:

“Congress rarely found time to debate foreign policy, with crucial issues of the Day: controlling the proliferation of nuclear weapons, bringing peace to the Balkans, protecting the environment- regularly subjected to partisan infighting rather than sound deliberation. America’s allies watched with a mix of consternation and dismay as the world’s most superpower appeared to have lost its way.” (KUPCHAN, 2002: XIII)

Kupchan, ao analisar as mudanças que ocorreram após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, traça um paralelo com os ataques de Pearl Harbor, de dezembro de 1941; pois, segundo ele, ambos fizeram com que os Estados Unidos e seus cidadãos se dessem conta de que viviam em uma sociedade transnacional, a qual requeria vigilância, engajamento e sacrifício constantes; rompendo assim, com o estado de inércia e isolamento em que viviam até então. (KUPCHAN, 2002: XV)

O retorno ao engajamento internacional no pós-guerra fria, para este autor, embora se deva pautar pelo advento premente do terrorismo internacional em território norte-americano, não se deve isentar de refletir sobre a real ameaça aos Estados Unidos: a qual, para Kupchan, era ainda a ascensão de novas potências que, por sua vez, desafiariam o poder norte-americano e questionariam sua supremacia no sistema internacional. O que incomoda Kupchan é que, ao mesmo tempo em que existem unidades desafiadoras no sistema internacional, os Estados Unidos parecem estar perdendo o interesse em manter o papel de garantidor em última instância da ordem e proteção internacionais. (KUPCHAN, 2002: XVI)

Há, segundo o autor, um rompimento com a tradição liberal internacionalista que percorreu toda a política externa norte-americana desde a Segunda Guerra

Mundial e sustentou sua liderança no cenário internacional sob extremos unilateralistas e isolacionistas. Este diagnóstico, somado à ascensão de outras potências desafiadoras do *status quo* pode levar à derrocada deste país, ao menos que este se ajuste às mudanças necessárias para reverter este quadro. (KUPCHAN, 2002: XVII)

Para tornar possíveis estes referidos ajustes, é preciso que os norte-americanos desenhem um mapa conceitual geopolítico, no qual haja uma grande estratégia para manter suas finalidades e salvaguardar seus interesses, e estes precisam estar em consonância com os meios disponíveis para obter tais finalidades. Portanto, é fundamental que se haja, sempre, um equilíbrio entre compromissos assumidos e meios materiais. (KUPCHAN, 2002: 3)

Basicamente, o país projetava sua força militar para preservar a estabilidade, porém procurava exercitar sua liderança através de instrumentos multilaterais, ao invés de unilaterais, para reforçar sua hegemonia no âmbito internacional. Esta sempre foi uma forte característica da ação norte-americana. (KUPCHAN, TRUBOWITZ, 2007:8).

Esta tradição, a chamada liberal internacionalista, foi o resultado de demandas internas e externas, pois, internamente, a disputa entre republicanos e democratas culminou com a exigência e necessidade de se manter, no plano internacional, a estabilidade e continuidade da política externa do país, para conduzi-lo a resultados práticos que beneficiassem a todos. Externamente, as ameaças da Alemanha nazista, do Japão Imperial e da União Soviética também demandavam uma unidade e consistência da política externa. (idem)

O pai do liberalismo internacional foi o presidente Franklin D. Roosevelt, para quem o compromisso com a projeção de poder e a cooperação internacional era vital à manutenção do *status quo* da nação. A formação de uma aliança norte-sul, a amenização de tensões sociais para lidar com o crescimento econômico e, por fim, a junção do pragmatismo político com moderação ideológica foram as condições *sine qua non* para a viabilização deste “consenso” entre democratas e republicanos¹, o qual garantiu a estabilidade, tanto interna quanto externa, da política do país durante muitas décadas. (KUPCHAN, TRUBOWITZ, 2007:8, 10)

¹ Para saber mais sobre este tema ver: TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. O Pensamento Neoconservador em Política Externa nos Estados Unidos. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica: São Paulo. 2007.

Este consenso nem sempre foi pacífico, pois havia muitos embates em disputas comerciais e em relação às ajudas externas, porém, nas questões da grande estratégia, como o uso da força militar e o papel do país nas instituições multilaterais, o consenso era a regra. (KUPCHAN, TRUBOWITZ, 2007:12)

Em contrapartida, este consenso tem diminuído rapidamente, pois a unipolaridade do sistema internacional deixou livre o espaço para ações unilaterais, que nem mesmo a ameaça transnacional do terrorismo pôde conter. Além disso, observa-se que a disciplina observada durante a guerra fria também está desaparecendo sob a unipolaridade, tornando a política norte-americana cada vez mais frágil, tanto interna quanto externamente e, com isso, o tradicional enlace do poder com a cooperação está desaparecendo das formulações políticas norte-americanas. (KUPCHAN, TRUBOWITZ, 2007:9)

Segundo Kupchan, a tradição liberal internacionalista não sobreviveu ao fim da Guerra Fria e muitos atribuem este fato à administração George W. Bush e às seguintes causas: sua atitude cética com relação às instituições internacionais, sua crença na manutenção da ordem através de sua força militar e sua abordagem combativa com forças domésticas oponentes. Todas estas ações estão culminando com o fim do internacionalismo liberal. (KUPCHAN, TRUBOWITZ, 2007:20)

Assim, esta administração deixou um dos lados da tradição liberal internacionalista em abandono: o multilateralismo e a cooperação. E para alguns políticos, o retorno ao equilíbrio e ao centrismo seria essencial para os Estados Unidos recuperarem a força e enfrentarem os desafios do século XXI, como afirmou a então senadora do partido democrata Hillary Clinton: *"For more than a half century, we know that we prospered because of a bipartisan consensus on defense and foreign policy: We must do more than return to that sensible, cooperative approach."* (KUPCHAN, TRUBOWITZ, 2007:9)

Kupchan aponta para o fato de que os Estados Unidos, ao fim da guerra fria, possuíam meios materiais e políticos sem precedentes para dar formato a seu mapa geopolítico, porém os desperdiçaram, pois não imprimiram no sistema internacional suas intenções, seus objetivos e suas finalidades. Assim, ao invés de articular uma nova visão da ordem internacional e trabalhar intensamente com países aliados para imprimi-la, o país tem tido uma postura hesitante e reativa. Nesse sentido, as conseqüências em longo prazo dos atentados terroristas de 2001 podem ser um recuo do engajamento internacional e um recrudescimento da segurança pública,

intensificando a tendência ao unilateralismo e isolacionismo, pois, pode-se ter a percepção de que os custos do engajamento internacional são muito altos. (KUPCHAN, 2002: 12)

1-2. Mudanças e Continuidades no sistema internacional e implicações para a política estratégica dos Estados Unidos.

Quais foram as mudanças pelas quais passaram o sistema internacional no final da guerra fria? Houve elementos de continuidade, embora o sistema tenha deixado de se representar como bipolar? Para responder a estas questões seria preciso uma pesquisa mais aprofundada, e como o objetivo deste subitem é apresentar instrumentos para contextualizar as implicações para a política estratégica norte-americana, será importante destacar alguns elementos.

Primeiramente, é importante constatar que não houve mudanças significativas do sistema internacional e da maneira pela qual as unidades políticas interagem, mas sim houve mudanças dentro do sistema internacional, com o colapso de uma das grandes superpotências que vigorava durante a guerra fria, a União Soviética. O sistema internacional, porém, manteve sua natureza anárquica de auto-ajuda sob as prerrogativas da era nuclear. Assim, embora as mudanças na polaridade do sistema tenham causado modificações na maneira como as unidades políticas atuam, a lógica da ação política manteve-se a mesma. (WALTZ, 2002:30)

Com a supremacia norte-americana, foram muitos os pensadores que ofereceram modelos interpretativos e teóricos sobre a melhor estratégia a se seguir neste contexto, surgindo um amplo debate nos Estados Unidos. Para Stephen Walt, o país agia timidamente no sistema internacional até a década de 80, focando sua preponderância no Hemisfério Ocidental. As intervenções militares eram raras e feitas com cautela até então. (WALT, 2002:123)

A base das estratégias que se seguiram, nesse contexto, foi levar a democracia aos outros países, seguindo o preceito de que democracias não entram em conflito com outras democracias, o que garantiria assim sua segurança nacional e a estabilidade regional. Para Waltz, porém, o fato de que democracias raramente entram em conflito umas com as outras, não impede que entrem em conflito com estados não-democráticos e, portanto, tal fato não altera a balança de poder. Como se pode perceber: *“Democracies may live in peace with democracies, but even if all*

states became democratic, the structure of international politics would remain anarchic.” (WALTZ, 2002:34)

Além de entrarem em conflito com Estados não democráticos, as democracias disputam entre si para garantirem sua influência sobre Estados não democráticos, portanto, a tese de “paz democrática”² kantiana não se aplica à prática da arena política internacional. Porém o discurso democrático se transformou, ao longo da estratégia política norte-americana, em um dos pilares de suas ações concretas, se consolidando como essencial à sua segurança nacional e à manutenção de sua supremacia.

Em um primeiro momento, pode-se pensar que estes princípios são somente um pano de fundo ou um recurso discursivo e não representam objetivos concretos, porém um estudo das doutrinas que percorreram as formulações da política externa norte-americana pode demonstrar que o apelo a estes valores universais acabam por ser o fio condutor de muitas das ações concretas proferidas pelos Estados Unidos.

Assim, os valores absolutos da liberdade e da democracia apresentam-se como objetivos absolutos *a priori*, que partem da própria herança da formação da sociedade norte-americana. Nesse sentido, duas vocações conviveram lado a lado: a vocação “exemplacionista” e a vocação “reivindicacionista”, sendo aquela a tendência a se isolar do mundo, apenas dando o “exemplo” aos outros, e esta sendo a tendência a interferir nos assuntos externos para se expandir e transformar o mundo. (MONTEN, 2005:114)

Durante muito tempo, a corrente “exemplacionista” vigorou na estratégia norte-americana. Esta corrente foi marcada por um maior distanciamento das questões internacionais e das energias voltadas para o próprio desenvolvimento da nação, o que dava ao mundo o “exemplo” de boa condução política. Ao analisar a postura hesitante dos Estados Unidos com relação à disputa política durante a Segunda Guerra Mundial, Raymond Aron destacou que os Estados Unidos nunca tiveram nenhum “vizinho a temer” e consideravam a “política de poder” uma “invenção dos despotismos da Europa” a qual se deveria rejeitar. A postura negativa com relação às disputas e alterações territoriais que estavam ocorrendo exprimiam a

² Immanuel Kant, em “A Paz Perpétua”, inaugura no pensamento político a máxima na quais países republicanos, o que hoje seria compreendido como democráticos, não fariam guerra entre si, selando um ambiente pacífico, longe de conflitos.

difusa crença de que a moralidade triunfaria sobre a violência. Para Aron, o ápice dessa visão foi quando houve o desarmamento norte-americano, em 1945, pois se tornou necessário ganhar a guerra, cumprir a missão e voltar à vida normal dentro da sociedade democrática. (ARON, 1979: 92,93)

Foi a partir da segunda metade do século XX que a corrente reivindicacionista começou a ganhar mais espaço e culminou com a doutrina Bush no início do século XXI, a qual tem a expansão da democracia como o principal componente. Essa mudança ao longo dos anos pode ser explicada pelo aumento do poder militar norte-americano e pela influência de setores internos nacionalistas.

Esta tendência reivindicacionista encontrou seu ápice sob os ditames da doutrina Bush, principalmente após os atentados terroristas de 11 de setembro, pois a política estratégica foi definida em termos da capacidade dos Estados Unidos de influenciar os Estados em prol de sua luta contra o terrorismo internacional. Assim, para Montem, a guerra do Afeganistão e do Iraque foram exemplos de uma maior interferência do país no âmbito externo. Nesse sentido, em busca de levar a democracia para os “*failed e rogue states*”, os Estados Unidos utilizaram a força como primeiro meio, evidenciando assim, sua predisposição internacional para salvaguardar seus interesses³.

Constata-se, portanto, que em nome da democracia e de sobrepor este modelo a outros Estados, passou-se a ter uma postura mais internacionalista, ou reivindicacionista para salvaguardar os interesses em jogo. “*Democracies promote war because they at times decide that the way to preserve peace is to defeat nondemocratic states and make them democratic*”. (WALTZ, 2002:35) Pode-se perceber, a partir dos elementos analisados, que os Estados Unidos passam a imprimir sua visão de mundo aos demais Estados, a qual tem na democracia, livres mercados e liberdade - os pilares fundamentais de sua hegemonia. Para tornar mais inteligível esta análise, um exame do conceito de hegemonia se faz necessário para

³ Nesse trecho, Montem explica de forma clara a expansão do poder material dos Estados Unidos no pós-11 de setembro: “U.S behavior under the Bush Doctrine broadly corroborates the basic realist hypothesis that variation in political expansion is a function of relative changes in material capabilities. Particularly since September 11, the United States has engaged in a massive projection of Power and an extension of its political and security interests abroad, as well as published an official strategy document in which it proposes to maintain its position of primacy by adding to its margin of superiority and dissuading peer competitors”. MONTEM, Jonathan. The Roots of the Bush Doctrine. Power, Nationalism, and Democracy promotion in US Strategy. *International Security*. 29(4). Spring 2005. p.142.

compreender o conjunto mais amplo de fatores que compõem a estratégia norte-americana nesse contexto.

Não se pretende fazer um exame minucioso do conceito de hegemonia, mas apenas compreender de que forma este conceito passou a ser usado para denominar a influência norte-americana no mundo pós-guerra fria e de que forma este se aplica à realidade. Oliveiros Ferreira, ao analisar os Cadernos de Gramsci, faz uma leitura sobre o conceito de hegemonia, na qual atesta que a hegemonia, compreendida como fato político em sua ontologia e forma, não pode ser retirada de seu *lôcus* e de seu contexto político e social, além de seus diferentes segmentos sociais em que está inserida. Além disso, a hegemonia só existe a partir do momento em que haja condições sociais para um grupo impor sua visão de mundo aos demais, e, portanto, partindo do pressuposto no qual há disputa entre diferentes grupos sociais e suas diferentes visões de mundo, está se referindo a grupos com culturas diferentes, os quais desejam se sobrepor uns aos outros. (FERREIRA, 2006: 88)

Porém, ao se fazer a transposição do conceito gramsciniano de hegemonia, o qual era aplicado dentro da esfera estatal, e transferir este conceito para a arena das relações internacionais, torna-se muito complexo, pois, a existência de hegemonia de um Estado específico pressupõe, entre outros elementos, a aceitação dos outros Estados, sem que haja exceções de resistência a tal situação, o que, em termos práticos, é impossível de se realizar e de se medir. Portanto, ao se afirmar a hegemonia de um Estado no sistema internacional, não se deveria fazer referência ao termo gramsciniano o qual implica, além da coerção e outros elementos, em um consenso entre as partes; mas sim à existência de uma predisposição unilateral do Estado em questão, e neste caso, um Estado que exerça poder de potência, e pretenda levar e impor sua visão de mundo aos demais, e que haja, no ambiente internacional, uma aceitação por maioria, mas não consensual ou unânime desta relação⁴.

Assim, a utilização do termo “hegemonia” no presente trabalho corresponde à definição dada acima no que se refere mais à predisposição unilateral do Estado de agir conforme sua supremacia militar, econômica, política e cultural do que à adesão

⁴ Esta discussão foi realizada inúmeras vezes com o professor Oliveiros Ferreira na disciplina “O conceito de hegemonia em relações internacionais” e, como se pôde perceber, não há uma solução ou um consenso entre os acadêmicos acerca do conceito de hegemonia aplicado à política internacional.

e aceitação dos outros Estados propriamente ditos. No caso dos Estados Unidos, quando se afirma sua hegemonia no pós-guerra fria, pretende-se afirmar sua superioridade material e de “visão de mundo” perante o colapso do mundo comunista, mas não significa que não houve contestações à hegemonia norte-americana no período em questão⁵.

Dessa forma, dando continuidade à tarefa de fornecer um arcabouço teórico para a presente pesquisa, faz-se necessário um exame do conceito de segurança e das mudanças pelas quais este passou, em decorrência das modificações factuais observadas no campo empírico. Tal exame servirá de base teórica para a utilização dos termos “securitização” e o processo de “macrossecuritização”, que utilizados ao longo desta pesquisa.

1-3 Reflexões sobre o conceito de segurança internacional no pós-guerra fria.

Ao observar o ambiente da segurança internacional ao fim da guerra fria, até então dominado pelos teóricos de tradição realista, alguns teóricos constataram que o conceito de segurança empregado até então era adequado ao contexto da guerra fria, com seus signos, símbolos e significados próprios. Entretanto, a nova realidade advinda ao fim da guerra fria trazia consigo novos desafios e uma multiplicidade de temas sensíveis e questões que outrora não faziam parte das discussões sobre segurança. Assim, tornou-se necessário o questionamento deste conceito e uma reflexão sobre suas novas especificidades.

Na realidade, este debate decorreu da insatisfação de alguns estudiosos com a abordagem neo-realista da segurança, que por um tempo foi dominante; além da necessidade de responder aos desafios trazidos pelo mundo pós-guerra fria; e da preocupação em dar continuidade e relevância aos estudos em matéria de segurança internacional. Porém, apesar de haver muita discussão sobre este tema, os estudiosos não alcançaram um consenso sobre a construção e a forma de um conceito de segurança mais abrangente. (KRAUSE e WILLIAMS, 1996:229)

As abordagens mais abrangentes e alternativas sobre segurança acreditavam que a convicção neo-realista em proteger o Estado de ameaças militares que partem

⁵ Idem.

de fora de suas fronteiras não era mais adequada para compreender o quê deveria ser protegido, de quais tipos de ameaças, e por quais meios, nos tempos atuais.

Porém, para os neo-realistas, as abordagens alternativas não foram capazes de, por um lado, dar uma explicação científica para a segurança, ou, por outro lado, demonstrar seu valor em pesquisas empíricas e, além disso, poderiam, em alguns casos, se tornar politicamente irresponsáveis. (KRAUSE e WILLIAMS, 1996:230)

Para Stephen Walt⁶, este estudo deveria estar inserido em um sistema no qual existam leis que governem o campo da segurança ou que, ao menos, guiem o método correto para sua abordagem. Esta preocupação com a cientificidade e rigor é embasada em princípios neo-realistas fundamentais e os mais importantes são a centralidade do Estado como um “sujeito de segurança” e o estado de anarquia internacional; e estes princípios estão inseridos em um contexto mais profundo da natureza dos sujeitos políticos e sua sobrevivência. (KRAUSE e WILLIAMS, 1996:232)

A objetividade com que retratam a realidade faz com que os neo-realistas declarem serem os únicos capazes de identificar o quê pode ou não ser considerado uma questão de segurança, o que demonstra a competição pelo monopólio do real significado deste conceito. (KRAUSE e WILLIAMS, 1996:233) Pois, para eles, a expansão deste conceito é uma ação política que foge da análise conceitual e, embora aparentemente mantenham uma posição apolítica, isto não ocorre de fato, quando, por exemplo, eles declaram que as questões ambientais não são questões de segurança, pois esta simples negação já se configura em um ato político.

Por outro lado, as abordagens alternativas de segurança reclamam a importância das crenças, das percepções e intenções que, ao invés de serem fatores quantitativos do Estado, são realidades complexas dos indivíduos e de grupos sociais; e determinam a forma como a balança entre capacidades ofensivas e defensivas são percebidas. Sendo que estas formam as “estruturas de significado coletivo”, ou seja, os fatores determinantes da formulação de política externa, desenvolvimento de tecnologia militar e consolidação de instituições. (KRAUSE e WILLIAMS, 1996:238)

⁶ WALT, Stephen M. “The Renaissance of Security Studies”. *International Studies Quarterly*. 35(2).1991, p.211-239.

O papel das percepções de ofensa e defesa nas discussões da sociologia e antropologia tem suas raízes nos conceitos de cultura dos atores inseridos em instituições sociais (militares ou políticas). De fato, o sistema internacional com os interesses, ameaças e intenções requer uma compreensão abrangente da história, cultura, ideologias e fatores inter-relacionados. (KRAUSE e WILLIAMS, 1996:239)

O preceito básico dos construtivistas, nesse contexto, é de que a segurança não é um conceito objetivo, no qual se podem medir as ameaças a partir de forças materiais objetivas, pois, para eles o objeto de segurança é instável e está em constante movimento. Portanto, a segurança é compreendida como um conjunto de discursos e práticas inseridos em um contexto histórico de consensos e “*shared understandings*”⁷. Assim, para os construtivistas, o conhecimento não é objetivo, no sentido de que este não existe sem a construção coletiva que lhe dá significado.

A Escola de Copenhague⁸ foi importante por buscar diferenciar o Estado da sociedade civil em matéria de segurança, além de inserir temas como identidade e percepções para desenvolver a abordagem construtivista. (KRAUSE e WILLIAMS, 244). É imprescindível considerar, por outro lado, que também a expansão da segurança pode ter consequências políticas negativas, pois ao “securitizar” temas como a migração, pode se gerar uma política de intolerância e repúdio aos imigrantes, por exemplo. Assim, percebe-se que nenhuma das abordagens detém uma posição apolítica.

Leffler analisa que para compreender quais são os valores fundamentais de uma sociedade é preciso identificar quais são seus grupos influentes e seus interesses e ideais: (LEFFLER, 1990:145)

“To determine core values, historians must identify key groups, agencies, and individuals, examine their goals and ideas, and analyze how trade-offs are made (...). Core values are the goals that emerge as priorities after the trade-offs are made; core values are the objectives that merge ideological precepts and cultural symbols like democracy, self-determination, and race consciousness with concrete interests

⁷ Compreende-se por “shared understandings” a construção de consensos sobre temas específicos e aceitação de normas comuns para uma comunidade.

⁸ A Escola de Copenhague foi o nome dado à comunidade epistêmica que trouxe uma abordagem expandida do conceito de segurança e seus maiores expoentes foram: Barry Buzan, Ole Weaver e Kratochwil.

like access to markets and raw materials; core values are these interests that are pursued notwithstanding the costs incurred; core values are the goals worth fighting for."

Ainda para Leffler, a proteção e posse desses valores fundamentais requerem o exercício do poder e, para ele, o poder é a capacidade de alcançar os objetivos esperados. (LEFFLER, 1990:146)

Bary Buzan atentou para a importância de se diferenciar os processos de securitização dos de politização, sendo que, para ele no setor militar, o Estado e a democracia são os objetos referentes; no setor político, as ameaças são definidas em termos de ameaças à sobrevivência e à ideologia do modelo político; no setor econômico, as ameaças são a corrupção e as transgressões às leis econômicas; no setor social, o objeto referencial são as identidades em larga escala, como as nações e religiões; e, por fim, no setor ambiental o principal objeto referencial é a manutenção das espécies vivas e a manutenção da biosfera. (BUZAN, WEAVER, WILDE, 1998:7)

Assim, qualquer questão pública, segundo Buzan, pode se localizar no espectro do não-político, político e securitizado, e isto depende de cada Estado, com sua tradição política e seus costumes. Por exemplo, no Irã e na Arábia Saudita, a religião é politicizada, diferente dos Estados Unidos e França; e na antiga União Soviética e Irã, a cultura foi securitizada, diferente da Inglaterra e Holanda. (BUZAN, WEAVER, WILDE, 1998:24)

O processo de securitização, para Buzan, compreende três elementos: ameaças existentes, ação emergencial e efeitos nas relações entre as unidades através da quebra de regras. (BUZAN, WEAVER, WILDE, 1998:26) Este processo, segundo o autor, é o mesmo que, na teoria lingüística, é chamado ação de discurso, e, por isso, poderia ser utilizado para os vários setores sem perder a qualidade essencial do conceito de segurança. Esta seria, portanto, a resposta-chave aos neo-realistas ou tradicionalistas que entendem que os estudos de segurança não podem expandir sua agenda além da político-militar e não refletem sobre o próprio conceito de segurança. (BUZAN, WEAVER, WILDE, 1998:30)

Buzan faz uma ressalva e destaca o fato de que, na verdade, se deve visar à desecuritização do Estado, e deixar para o analista essas abordagens expandidas a

fim de evitar abusos políticos e a excessiva securitização do Estado; e deixa claro que, embora tivesse uma posição filosófica mais radical e construtivista ao ter a segurança como uma construção política e não como algo que o analista pode realmente descrever “como é”, em suas propostas aproxima-se mais dos tradicionalistas, daí o fato de ser considerado um dos pais do “estruturalismo modificado” que herdou do neo-realismo de Waltz. (BUZAN, WEAVER, WILDE, 1998:4)

Ole Weaver, aliado a Buzan, desenvolveu a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança e, ao retomar as discussões de segurança complexa feita na década de 90, evidencia suas raízes construtivistas, a partir de parâmetros de amizade e/ou inimizade entre as unidades do sistema, o que torna os sistemas regionais dependentes das ações e interpretações dos atores, deixando de lado interpretações materialistas de distribuição de poder. (BUZAN e WEAVER, 2003:40).

Para estes pensadores, a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança traz uma visão mais detalhista da realidade, expandindo a visão estreita de parâmetros de unipolaridade ou centro-periferia, sendo, portanto, complementar a esta. (idem) As formações de arranjos e concertos de segurança sempre foram, segundo estes autores, primeiramente de caráter regional, para depois se expandirem para as demais regiões. (BUZAN e WEAVER, 2003:41)

Assim, a definição original de um Complexo Regional de Segurança (CRS) é a formação de um grupo de Estados cujas preocupações primárias de segurança são tão próximas que as seguranças nacionais não podem ser pensadas separadamente umas das outras. (BUZAN e WEAVER, 2003:44) No início do desenvolvimento dessa teoria, acreditavam serem os Estados as unidades políticas em questão, porém em seguida passaram a considerar uma abordagem mais ampla com relação aos atores políticos: (BUZAN e WEAVER, 2003:44,45)

“Ultimately, we have an open framework in which it is left for history to decide whether states are the most important referent objects for security or, say, the environment.(...) RSCs are defined by durable patterns of amity and enmity taking the form of sub global, geographically coherent patterns of security interdependence.”

Os complexos de segurança, portanto, são definidos em termos de amizade ou inimizade e têm como base a história, cultura, religião e a geografia; e são dependentes das ações passadas, ou “path-dependent”⁹. Através de padrões históricos de amizade, inimizade e da construção da confiança mútua, foi possibilitada a criação dessas zonas de interligação e interdependência, os chamados complexos de segurança. (BUZAN e WEAVER, 2003:50).

A formação de um complexo de segurança deriva da relação entre, por um lado, a estrutura anárquica e a balança de poder; e por outro lado, as pressões da proximidade geográfica. Nesse sentido, a localização geográfica é um catalisador para buscar soluções comuns em segurança, visto que muitas ameaças transcorrem fronteiras e podem atingir territórios nacionais. (BUZAN e WEAVER, 2003:45).

A premissa básica dos CRSs de que a interdependência em segurança ocorre em âmbito regional é muito influenciada pelo fato de haver uma superpotência ou uma potência média na região em questão. Isto ocorre porque as superpotências têm, em geral, amplos objetivos e interesses estratégicos e, a partir de suas capacidades superiores, podem transcender à fronteira nacional, interferindo em suas relações de segurança com países vizinhos que não possuem as mesmas capacidades. (BUZAN e WEAVER, 2003:46).

Os fatores essenciais presentes em um complexo regional de segurança são: as fronteiras, a estrutura anárquica, a polaridade e “path dependence”. O conjunto desses elementos dá forma ao sistema regional de segurança, interagindo com outros complexos, sob a influência de outras potências regionais, e assim por diante. (BUZAN e WEAVER, 2003:53).

Para um dos defensores da segurança tradicionalista, Mearsheimer, a teoria da segurança complexa apresenta uma grande falha ao não explicar, de forma satisfatória, como os Estados superam seus medos e aprendem a como confiar uns nos outros, havendo um grande silêncio quanto às capacidades militares e à anarquia internacional. Parte-se do pressuposto, nesse contexto, de que as intenções dos Estados não são de agredir, mas sim somente de se defenderem de possíveis agressões. (MEARSHEIMER, 1994,1995:30)

Portanto, segundo o autor, os maiores problemas da segurança complexa são, entre outros: de que os Estados devem ser capazes de distinguir claramente entre

⁹ Entende-se por “path dependence” o conjunto de ações passadas que formam a amizade ou inimizade entre as unidades, tornando mais suscetíveis à cooperação ou à disputa.

agressores e vítimas; as inimizades históricas devem ser superadas; os Estados, por sua vez, não poderiam relutar em dar uma resposta rápida a uma agressão na região (embora isto seja de difícil execução); e, por fim, os Estados relutariam em participar de esforços de segurança coletiva porque a maioria dos conflitos toma dimensão internacional. (MEARSHEIMER, 1994,1995:32)

Assim, Mearsheimer analisa as operações “peacekeeping” e os “concertos”, alternativas atenuadas sugeridas pela teoria da segurança complexa, e define aquelas como um mecanismo utilizado pelas grandes potências para cessar fogo em conflitos de baixa escala em Estados sem poder de potência, além de pressupor um consenso entre grandes potências de como intervir na região; e estes como relevantes dentro da lógica realista das grandes potências, no qual as grandes potências não têm incentivos para se agredirem mutuamente e, dessa forma, formam arranjos de poder. Para o autor, portanto, o concerto e seu funcionamento seguiam uma lógica contrária àquela pregada pela teoria da segurança complexa, como se pode compreender pelo seguinte trecho: (MEARSHEIMER, 1994, 1995: 34, 35)

“A government cannot at the same time behave according to the Machiavellian assumptions of the balance of Power and the Wilsonian assumptions of international organization.” (Wright apud Mearsheimer, 1994, 1995:35)

Por fim, para o autor, embora a teoria da segurança complexa ressalte aspectos militares dos Estados, ela não é capaz de definir de que forma estes abrem mão de sua segurança nacional e passam a confiar uns nos outros, sendo que o sistema configura-se como sendo de auto-ajuda e que os Estados interagem entre si em busca de salvaguardar seus interesses. (MEARSHEIMER, 1994,1995:36)

Entretanto, para Kupchan, era preciso compreender que sob a lógica da segurança cooperativa, os Estados concordariam em agir sob determinadas normas e regras a fim de manter a estabilidade e, quando necessário, se movimentar de forma conjunta para evitar algum tipo de agressão. A estabilidade, portanto, deveria ser compreendida pela ausência de guerras entre grandes potências e como um produto da cooperação entre estas. (KUPCHAN, KUPCHAN, 1995: 52)

A crítica que este autor faz a Mearsheimer é a de que ele fez uma análise estreita da realidade e falhou ao não analisar a principal questão que estava em jogo: a de que uma forma de balança de poder que fosse minimamente regulada ou institucionalizada era preferível às formas desreguladas que vigoravam sob a anarquia internacional. (KUPCHAN, KUPCHAN, 1995: 53)

Ciente da natureza competitiva do sistema internacional, Kupchan aponta que a segurança coletiva buscava um mecanismo mais efetivo de formas de arranjos políticos contra Estados agressores, tornando o ato de ataque mais custoso a estes. E nesse sentido, o fato de existirem arranjos de segurança cooperativa se torna mais vantajoso do que se estes não existirem. Assim, para ele, o importante não era analisar se havia ou não falhas na teoria da segurança complexa, mas sim se, de alguma forma, esta era capaz de deter ou bloquear Estados agressores, em contraposição ao estado de anarquia. (KUPCHAN, KUPCHAN, 1995: 57)

Pode se perceber, portanto, que as diferentes abordagens sobre o tema de segurança internacional, sua expansão e a busca da cooperação em segurança levam em conta diferentes fatores, e optar por uma ou por outra é ter consequências políticas diferentes, portanto é preciso conhecer bem os pressupostos da concepção tradicionalista e da concepção abrangente para compreender o real significado de segurança e suas implicações políticas.

A partir dos elementos analisados até o presente momento, torna-se possível passar à análise dos temas gerais que percorreram a política estratégica norte-americana para o Hemisfério Ocidental para, a partir de então, averiguar seus desdobramentos para a América do Sul, conforme serão analisados a partir do segundo capítulo.

1-4. Linhas Gerais da Política Estratégica dos Estados Unidos para o Hemisfério Ocidental.

Pretende-se neste subitem examinar os preceitos fundamentais da política estratégica norte-americana para o Hemisfério Ocidental¹⁰, a partir da definição do conceito de estratégia e da apresentação dos pilares fundamentais desta política para a região, para, a partir dos capítulos seguintes, apresentar os temas que são recorrentes na política para a região e quais são seus desdobramentos.

O conceito de estratégia que utilizamos no presente trabalho dá forma à atividade política que visa, primeiramente, garantir através de meios político-diplomáticos, a satisfação geopolítica em manter a segurança nacional longe de possíveis ameaças. Para Raymond Aron:

“Chamemos de estratégia o comportamento relacionado com o conjunto das operações militares, e de diplomacia a condução do intercâmbio com outras unidades políticas. Tanto a estratégia quanto a diplomacia estão subordinadas à política, isto é, à concepção que a coletividade, ou aqueles que assumem a responsabilidade pela vida coletiva, fazem do “interesse nacional”. Em tempos de paz, a política se utiliza de meios diplomáticos, sem excluir o recurso às armas, pelo menos a título de ameaça.” (ARON, 1979:72)

Ora, se para Aron a estratégia é, pois, obter ganhos políticos através de ações militares e, por outro lado, a diplomacia busca ganhos políticos através de negociações, será fundamental, portanto, estabelecer que na presente pesquisa entende-se por estratégia o conjunto de medidas militares e diplomáticas, que visam garantir a segurança nacional, a qual no caso dos Estados Unidos estende-se à segurança regional e abrange temas que ultrapassam o campo militar, haja vista a proximidade geográfica e o caráter transnacional das ameaças que atingem a região. Pois, enquanto Aron diferenciava a diplomacia da estratégia, como se pode verificar no trecho: “... a diplomacia pode ser a arte de convencer sem usar a força, e

¹⁰ Compreende-se por Hemisfério Ocidental, de acordo com o que é exposto nos documentos norte-americanos e nos escritos de autores sobre o tema, como o conjunto da América Central e América do Sul, além de México e Canadá.

a estratégia como a arte de vencer de um modo mais direto”, estava se referindo, sobretudo aos três tipos de estratégia que para ele vigoraram durante a guerra fria, quais sejam: a dissuasão, a persuasão e a subversão. (ARON, 1979: 73, 233)

A aplicação estrita deste conceito ao objeto da presente pesquisa encontra dificuldades que são intrínsecas ao próprio objeto. Pois este, por sua vez, exige a “expansão” do conceito de estratégia, pois, diferentemente da guerra fria, na qual havia duas superpotências e cuja disputa pressupunha o princípio da polaridade¹¹ e um equilíbrio de forças; no caso dos Estados Unidos, uma potência mundial, frente aos países da América do Sul, os quais têm uma participação ínfima no jogo geoestratégico mundial, o conceito tradicional de estratégia não pode ser aplicado, porque o que está em jogo não são ameaças vitais de ambos os lados e contrapartidas equilibradas, como o era durante a guerra fria; mas sim, a manutenção da estabilidade regional por parte da grande potência, os Estados Unidos, e a manutenção da região livre de ameaças que afetam este país, como a produção e tráfico de drogas.

Até mesmo Aron, em certo momento, relativizou sua diferenciação entre a estratégia e a diplomacia e afirmou:

“A distinção entre diplomacia e estratégia é relativa. Os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política- a arte de dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do “interesse nacional”. Se a estratégia- que, por definição, orienta as operações militares- não tem uma função fora do teatro militar, os meios militares, por sua vez, são um dos instrumentos de que a diplomacia se utiliza.” (ARON, 1979:73)

Assim, ao relativizar os conceitos de estratégia e diplomacia, dando àquela o caráter estritamente militar e a esta, por vezes, o uso da força militar, entende-se, para parâmetros de comparação, que empregamos nesta pesquisa o conceito de estratégia mais próximo ao que Aron chamou de diplomacia, para que se possa compreender a atividade política em seu aspecto mais amplo de salvaguarda dos interesses nacionais. A sutileza que se deseja expressar na presente pesquisa com

¹¹ O princípio da polaridade foi apresentado por Clausewitz, na obra “Da Guerra”, e, para este autor significa: “Admitimos que os interesses de um dos comandantes são sempre de grandeza em oposição aos do outro, isso implica uma verdadeira polaridade. (CLAUSEWITZ, 2003:20)

o termo “política estratégica”, talvez possa se expressar de maneira ainda mais próxima pelo seguinte trecho:

“A diplomacia sem meios de pressão econômica, sem violência simbólica ou clandestina, será pura persuasão- e talvez não exista. Mesmo a diplomacia pura insinua, ainda que de modo implícito, que poderia exercer pressão com outros meios, se se decidisse a isso. Contudo, ela se esforça por fazer acreditar, ao adversário e aos espectadores, que seu objetivo é seduzir ou convencer, e não coagir. O adversário deve sentir que goza de liberdade de ação, mesmo se, em última análise, cede à força ameaçada implicitamente.” (ARON, 1979:115)

Esta é, portanto, a definição mais próxima e mais completa que se pretende dar ao termo “política estratégica”, compreendendo o conjunto de ações diplomáticas, as quais podem ser militares ou não, e que têm por objetivo salvaguardar os interesses nacionais. Como o estudo de caso em questão trata da política estratégica dos Estados Unidos para a América do Sul, será abordado, portanto, o conjunto de políticas para a região, que visem a manter a estabilidade regional e, a partir de então, garantir os interesses do país.

Ao longo de todo o século XX, e principalmente após a década de 40, os Estados Unidos tiveram uma presença preponderante na América Latina. Os temas que regeram as relações entre ambos não foram apenas econômicos ou militares, mas também políticos, ideológicos e culturais. Porém, ao longo dos anos, a promoção da democracia se tornou a questão preponderante por supostamente trazer consigo uma série de soluções para outros problemas, como a solidificação das instituições jurídicas e o reforço para a solução de problemas, como o tráfico e produção de drogas. A manutenção da estabilidade política na região, mantendo-a longe de conflitos fronteiriços também esteve sempre presente nas formulações políticas norte-americanas. (WHITEHEAD, 1991: 217)

Assim, logo ao fim da guerra fria, a promoção da democracia tomou novo fôlego, com o surgimento de várias democracias no hemisfério, e, George Bush, para justificar suas empreitadas militares em nome da democracia afirmou:

"Nope, the United States should not seek to be the world's policeman. But in the wake of the Cold War, it was the role of the United States, the only remaining superpower, to promote a democratic peace. There is no one else." (BUSH apud BROWN, 1994:559)

A administração Clinton, por sua vez, iniciou seus trabalhos com sérios problemas de ordem doméstica, como a crise econômica, aumento do crime, e problemas com o aumento da circulação de drogas no país. Assim, o então Secretário de Estado Warren Christopher anunciou que a economia seria a prioridade para a nação, e em seguida viria a reestruturação das forças armadas e a promoção da democracia como as principais missões para tal administração. Os problemas de ordem internacional demandavam, por sua vez, soluções de caráter humanitário, como nos Bálcãs, por exemplo. (BROWN, 1994: 567)

A junção de todos esses desafios fez com que fosse necessário lançar uma nova doutrina, um novo conjunto de ações que tivessem um formato próprio e que pudessem imprimir a personificação dos Estados Unidos no contexto do pós- guerra fria e do presidente Clinton em suas formulações¹². A doutrina lançada, então, como resposta a estes desafios foi a estratégia de "Engajamento e Expansão" de impulso a um "mundo com livres mercados e democracias", e esta foi também a prerrogativa do governo Clinton para a América do Sul, a qual será melhor explorada no segundo capítulo. (BROWN, 1994:611)

Pode-se afirmar, portanto, que o conjunto de políticas de base para o Hemisfério Ocidental versava sobre: a promoção e manutenção da democracia, promoção dos direitos humanos, desenvolvimento econômico e estabilidade política na região. As políticas mais enfáticas foram as políticas antidrogas, para conter o avanço da produção e tráfico de drogas; políticas de cooperação em atividades militares, que visavam a uma maior vigilância civil dos militares; e políticas de reforma e fortalecimento dos sistemas judiciários locais. Neste momento, também havia uma preocupação com o terrorismo internacional e suas possíveis fontes de

¹² Brown afirma ainda que nesse momento Bill Clinton sofria pressões políticas de setores do governo, tanto com relação à política interna quanto à sua política externa. (BROWN, 1994:611)

financiamento na região, porém o tema central era o combate às drogas. (LOVEMAN, 2006: XI)

A administração seguinte à de Clinton, a de George W. Bush, por sua vez, presenciou o atentado terrorista às torres gêmeas em setembro de 2001 e trouxe um elemento novo para os formuladores de política externa norte-americana: a consciência de sua vulnerabilidade. Embora muitos documentos e relatórios expedidos tanto pelo Departamento de Estado quanto pelo Departamento de Defesa alertassem sobre a possibilidade de haver ataques terroristas em território norte-americano durante toda a década de 90, nada pôde evitar que um ataque, taticamente simples, fosse perpetrado contra a nação e mudado, de maneira ainda indefinida, os rumos de sua política interna e externa.

A resposta aos atentados terroristas foi a construção de uma doutrina de combate ao terror, e a missão de “tornar o mundo um lugar mais seguro”¹³, através do delineamento de uma estratégia que tinha por objetivo principal defender a nação de seus inimigos e, para tanto, convocariam os outros países para aderirem à luta global contra o terrorismo e todas as suas possíveis fontes de financiamento e de proteção. Nesse sentido, a luta contra a pobreza, contra “democracias frágeis”, corrupção, economias fechadas e tudo o que fosse visto como possível locus de desenvolvimento de células terroristas passou a ser enquadrado como tal. (RICE, 2002: 63,67)

O apelo ao Hemisfério Ocidental se fez presente pela pressão política para se firmar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a qual desde o início da década de 90 esteve presente na pauta de políticas para a região e versava sobre acordos financeiros, acordos comerciais, leis contra corrupção, medidas para maior transparência financeira e bancária; entre outros. A ALCA, segundo o governo norte-americano, seria uma maneira de obter mais transparência nas atividades financeiras, o maior fortalecimento das democracias e, assim, ajudaria no combate aos crimes transnacionais. Percebe-se, portanto, que os temas para o Hemisfério Ocidental permaneceram os mesmos, quais sejam: o combate ao tráfico de drogas, o fortalecimento da democracia, combate à lavagem de dinheiro, corrupção, entre outros; entretanto, estes passam a ser percebidos como possíveis meios de desenvolvimento e financiamento do terrorismo internacional. (RICE, 2002: 67)

¹³ RICE, Condolezza. Em uma palestra proferida no Institute for Policy Research, em 2002, e enviado pela autora para publicação com exclusividade à Revista Política Externa.

Nos capítulos seguintes serão analisados os mecanismos políticos que traduziram a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos para a região da América do Sul, divididos entre os governos Bill Clinton e George W. Bush, a partir dos elementos conceituais até aqui analisados.

Capítulo 2- A política estratégica de Clinton para a América do Sul: a guerra às drogas e a busca de soluções multilaterais.

Este capítulo tem por objetivo fazer uma análise da política estratégia de Bill Clinton, de 1993 a 2000, para a América do Sul, a partir da análise de sua estratégia geral de inserção internacional, a chamada “Engajamento e Expansão” e suas características principais. Após esta análise, serão examinadas as políticas para a América do Sul, e esta abordagem será subdividida em três pontos importantes: as reuniões das Cúpulas das Américas e as Reuniões Ministros de Defesa; a presença do combate às drogas nas formulações políticas para a região; e o tema do terrorismo internacional e sua abordagem sob a administração Clinton.

2-1 A Estratégia de Engajamento e Expansão.

O período em que Clinton ocupou a Casa Branca, de 1993 a 2000 foi marcado, por um lado, pelos desafios deixados pelas administrações anteriores e pelas dificuldades próprias da conjuntura internacional do final da Guerra Fria, e por outro lado, pelas incertezas do mundo que estava por vir e das posições que os Estados Unidos deveriam tomar perante esses desafios

No início de seu mandato, Clinton optou por priorizar políticas domésticas para estabilizar a crise econômica que assolava o país ao fim da Guerra Fria, além de lidar com problemas de ordem social, como o aumento do crime e do consumo de drogas. No campo internacional, a intenção era participar de ações internacionais por meio de organizações e arranjos políticos em âmbito multilateral e regional. A própria formação liberal do presidente lhe deu um caráter mais voltado a afirmar as posições dos Estados Unidos através de instituições multilaterais. Porém, a eclosão de problemas de caráter humanitário, principalmente no Leste Europeu e na África, demandou um posicionamento norte-americano perante tais questões. (BROWN, 1994:581)

A crise étnica e humanitária na Bósnia suscitou pressões nos Estados Unidos, pois muito se questionou sobre qual era o plano de poder do país perante o fato de ser a maior potência militar ao final da Guerra Fria, além de ter gerado expectativas

nos líderes políticos do Ocidente. A essa altura, havia várias crises humanitárias eclodindo por toda parte que demandavam resposta rápida dos Estados Unidos. E, embora as indefinições e ambigüidades com relação à estratégia do país na política internacional ainda permanecessem, o país manteve suas intervenções militares em várias regiões, muitas vezes justificando o caráter humanitário de tais intervenções: Somália (1992-94), Haiti (1994), Bósnia (1995), e Kosovo (1999). (NASSER, 2009: 118)

Estes Estados configuraram o que se convencionou chamar de “estados falidos” e demandaram ações humanitárias ao longo da década de 90. Os estados falidos representavam ameaças, para os Estados Unidos, por poderem facilmente se tornar refúgio para terroristas, além de poderem provocar disputas mais sérias entre grandes potências para estabelecerem sua hegemonia na região. Para Reginaldo Nasser, os Estados falidos representavam grandes oportunidades econômicas por possuírem, em sua maioria, fontes de riquezas naturais. Já os Estados fora da lei, ou *rogue states*, por sua vez, também tiveram grande destaque neste contexto e, para os Estados Unidos¹⁴, o fato de não se adequarem aos regimes internacionais, entre outros fatores, tornava-os possíveis Estados protetores ou até mesmo promovedores do terrorismo internacional. (NASSER, 2009: 117, 119)

Como resposta às demandas e à pressão política que se instaurou na Casa Branca, inaugurou-se a estratégia chamada “Engajamento e Expansão”¹⁵, em 1996, na qual se afirmou que a liderança norte-americana nunca foi tão necessitada por outros povos e que o mundo que estava por vir guardava muitas incertezas. Os principais desafios e ameaças elencados por esta estratégia foram os conflitos étnicos, os *rogue states*, o terrorismo internacional, os crimes transnacionais, e o tráfico de drogas. As principais diretrizes elencadas pela estratégia foram expandir e reestruturar as forças armadas e torná-las mais ágeis e eficazes para poderem se

¹⁴ Nesse trecho, os Estados Unidos alertam para o “perigo” representado pelos *rogue states*: “A handful of pariah states--Cuba, Libya, North Korea, Iran, Iraq, Syria and Sudan—have been designated by the State Department, pursuant to section 6(j) of the Export Administration Act, as terrorist sponsoring countries or “Terrorism List Governments.” No one should discount the significance of this designation. Without the support of these countries, terrorists would literally not have a home, much less the active assistance of government officials. Prohibition on Financial Transactions with Countries Supporting Terrorism Act”. Disponível em: http://www.fas.org/irp/congress/1997_rpt/h105_141.htm.

¹⁵ A National Security Strategy of Engagement & Enlargement. The White House, 1996. Disponível em: www.fas.org/spp/military/docops/national/196stra.htm

deslocar com mais facilidade, promover a revitalização da economia norte-americana e promover a democracia no exterior. (The White House, *E&E*, 1996)

Sob esta estratégia, caso os interesses nacionais fossem desafiados, o país interviria através da diplomacia, porém, se esta não funcionasse, far-se-ia uso da força militar. Houve, porém, o reconhecimento de que, embora o uso da força pudesse resolver problemas em curto prazo, não poderia resolver problemas mais profundos, e por isso a importância de fortalecer a democracia e promover o desenvolvimento econômico em várias regiões do mundo. Fez-se ainda referência aos exemplos deixados pela Primeira Guerra Mundial, a qual deixou claros os perigos de manter uma postura isolacionista diante das questões internacionais. E por isso seria importante garantir a segurança da sociedade norte-americana através da abertura de mercados, expansão da democracia, combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas. (idem)

Há também nesta estratégia o apelo ao uso da diplomacia preventiva¹⁶, a qual deveria promover assistência humanitária, ajuda econômica, promoção da democracia, cooperação com outras forças armadas e envolvimento em negociações e soluções de conflitos, para somar esforços e reduzir tensões que posteriormente poderiam se tornar uma ameaça aos Estados Unidos ou problemas mais complexos de resolver na região. (idem)

A E&E foi uma tentativa de recuperar o vácuo deixado no fim da guerra fria e de readequar o país às exigências das circunstâncias novas às quais se submetia, retomando questões não só de cunho político-estratégico, mas também de cunho econômico, o que lhe conferia um caráter mais abrangente e mais atual. Dessa forma, pode-se verificar, neste período, a criação do NAFTA, da Apec, e o início das negociações sobre a criação da ALCA. Além disso, questões de direitos humanos e meio ambiente foram retomadas, reforçando a presença do país nos órgãos multilaterais. Por fim, os aspectos militares e estratégicos desta estratégia endossavam a necessidade de reduzir as Forças Armadas, tornando-as mais flexíveis e mais ágeis, sem perder sua capacidade dissuasiva ou ofensiva. Os Estados odiados e falidos (*rogue and failed states*) teriam atenção especial, além do

¹⁶ O conceito de diplomacia preventiva, que significa a diplomacia interativa e de intenso engajamento em questões internacionais não deve ser confundido com a doutrina da ação preventiva, desenvolvida pelo governo W. Bush, a qual tinha por objetivo justificar a intervenção em Estados considerados *rogue states* para salvaguardar a segurança nacional.

terrorismo internacional e armas de destruição em massa. (PECEQUILO, 2005:361, 362)

2-2 O Governo Clinton e a busca de soluções multilaterais: As Cúpulas das Américas e as Reuniões de Ministros da Defesa.

As iniciativas do governo norte-americano para a América do Sul foram desdobramentos das grandes diretrizes apontadas pela estratégia de Engajamento e Expansão. Neste contexto, as políticas implementadas para a América do Sul relacionavam-se com a manutenção da segurança nacional e da estabilidade regional, além do fortalecimento de instituições democráticas para a região e do combate às drogas. Todas essas iniciativas partiram de planejamentos gerais para todo o Hemisfério Ocidental.

Para resolver os problemas advindos do Hemisfério Ocidental, a administração Clinton lançou um plano de várias propostas, divididas em diversos setores do Estado, a serem discutidas na Primeira Cúpula das Américas¹⁷, ocorrida em Miami, FL, em 1994. A Primeira Cúpula das Américas reuniu 34 governantes dos países do Hemisfério Ocidental, incluindo os governantes da América do Sul, para discutirem temas ligados ao desenvolvimento regional, ao fortalecimento da democracia, ao desenvolvimento econômico e social, além da solução pacífica de controvérsias. As principais questões elencadas pelo tema do fortalecimento da democracia eram a corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico de armas e de drogas, e o terrorismo. E a questão elencada pelo tema do desenvolvimento econômico foi a implantação da ALCA. (First Summit, Declaration, 1994:1, 2)

A tentativa de somar esforços para implantar a ALCA no âmbito das Cúpulas das Américas foi uma maneira de pressionar os países a se engajarem nesta negociação e foi, como se poderá observar nas reuniões posteriores, uma das tentativas mais persistentes da estratégia do governo norte-americano para a região durante os dez anos seguintes, o que leva a crer que, além dos ganhos econômicos concretos que os Estados Unidos teriam através deste tratado, a adesão dos países

¹⁷ First Summit of the Americas. Declaration.

Disponível em: www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_pt.pdf

traria a percepção de que ao se tornarem economias abertas ao mercado norte-americano, automaticamente se tornariam democracias mais transparentes, com sistemas jurídicos e financeiros também mais transparentes, distanciando assim, problemas com o tráfico de drogas e terrorismo.

Em seu Plano de Ação¹⁸, a Primeira Cúpula das Américas lançou uma série de planos de trabalhos, em diferentes setores, os quais deveriam ser monitorados pela OEA. Assim, os países se comprometeram, entre outros temas, a priorizar o fortalecimento de suas democracias, a fortalecer seus sistemas jurídicos, a promover os valores culturais, e a combater a corrupção política, além de combater o tráfico de drogas e crimes conexos. (First Summit, Plan of Action, 1994: 3, 4, 5)

Com relação ao tráfico de drogas, o Plano de Ação determinou que os países deveriam agir coordenadamente no controle e fluxo de suas fronteiras, e criarem mecanismos jurídicos capazes de interceder em redes criminosas de tráfico e de lavagem de dinheiro, além de procedimentos comuns ao processar e enquadrar pessoas ligadas a estas atividades criminosas. O documento enfatizou a urgência de sanar este problema no Hemisfério, pois “os problemas das drogas ilícitas e das atividades criminosas conexas representam séria ameaça às sociedades, às economias de livre mercado e às instituições democráticas no hemisfério”. (idem: 5)

Com relação ao terrorismo nacional e internacional, o Plano de Ação reforçou a necessidade de punição aos países que prestavam assistência à sua execução ou planejamento por meio de privilégios diplomáticos ou outros meios. Ficou, portanto, para os governos a responsabilidade de promover acordos bilaterais e sub-regionais com o propósito de processar terroristas, bem como punir as atividades terroristas dentro dos limites da proteção dos direitos humanos. (idem: 6)

De acordo com a estratégia de “E&E”, as Cúpulas das Américas representaram um marco nas relações entre os Estados Unidos e as Américas, o qual, segundo a estratégia, não seria possível sem a liderança norte-americana. Percebe-se, neste momento, que havia por parte dos Estados Unidos uma grande expectativa e entusiasmo com relação à América Latina e seus processos rumo à democracia e livres mercados. Pode-se perceber, da mesma forma, que as negociações no âmbito das Cúpulas sob a supervisão da OEA atendiam diretamente

¹⁸ First Summit of Americas. Plan of Action. Disponível em:
www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_poa_pt.pdf

às necessidades e aos interesses dos Estados Unidos, por enfatizarem temas coincidentes com os temas “sensíveis” da segurança nacional norte-americana, conforme será analisado no item 1-2. (The White House, *E&E*, 1996)

Um dos grupos de trabalho direcionado pela Cúpula das Américas foram as Reuniões de Ministros de Defesa das Américas, nas quais seriam discutidas questões sensíveis à segurança hemisférica e, a partir de então, deveriam ser organizadas atividades comuns para buscar cooperação política e soluções integradas de segurança em temas de comum interesse no Hemisfério. A primeira reunião, ocorrida em Williamsburg¹⁹, em 1995, teve como resultado os “Princípios de Williamsburg”, e são eles:

- I. Priorizar a preservação e manutenção da democracia,
- II. Reconhecer o papel central que as Forças Armadas desempenham na proteção e suporte aos interesses democráticos,
- III. Confirmar o compromisso assumido na Cúpula das Américas em subordinar as Forças Armadas à autoridade civil democrática,
- IV. Aumentar a transparência nos gastos com defesa,
- V. Adotar medidas de promoção da confiança mútua, e, por fim,
- VI. Promover uma maior cooperação em defesa.

A Segunda Cúpula das Américas²⁰, realizada em Santiago, no Chile em 1998, deu ênfase inicial à necessidade da rápida implantação da ALCA, como um meio de elevar o bem-estar social de toda a população e de avançar rumo a “democracias mais firmes”. Enfatizou-se também a necessidade de reforçar a luta contra a corrupção, lavagem de dinheiro, terrorismo, tráfico de armas e o problema das drogas na região. (Segunda Cúpula das Américas, Declaração, 1998: 1,2,4)

Em seu Plano de Ação²¹, esta Cúpula deixou explícita a necessidade de preservar e fortalecer a democracia na região, para defendê-la das ameaças da

¹⁹ First Conference of Ministers of Defense of the Americas: The Williamsburg Principles. 1995. Disponível em: www.state.gov/p/wha/rls/71542.htm

²⁰ Segunda Cúpula das Américas. Declaração de Santiago. 1998. Disponível em: www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_dec_pt.pdf

²¹ Segunda Cúpula das Américas. Plano de Ação. 1998. Disponível em: http://www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_poa_pt.pdf

corrupção, terrorismo e drogas ilícitas. Estas ameaças eram percebidas como capazes de enfraquecer as recém-consolidadas democracias na região. (Segunda Cúpula das Américas, Plano de Ação, 1998:5)

Com relação ao tema das drogas, este Plano de Ação foi mais enfático com relação ao anterior, convocando os Estados a aplicarem políticas antidrogas no Hemisfério e a fortalecerem uma aliança com base nos princípios da soberania, da jurisdição dos Estados, da reciprocidade, da responsabilidade compartilhada, dando um enfoque integrado e equilibrado, conforme seus ordenamentos. Além disso, convocaram os governos a estabelecerem ou fortalecerem unidades centrais especializadas, devidamente treinadas e equipadas, encarregadas de analisar e intercambiar informações relativas à lavagem de dinheiro; e a reforçarem os mecanismos de controle e de intercâmbio de informação nacionais e internacionais para impedir o tráfico ilícito e o desvio de precursores químicos. (idem: 10,11,12)

Com relação ao tema do terrorismo, este Plano de Ação convocou os Estados a assinar, ratificar ou aderir, conforme o caso, aos convênios internacionais relacionados ao terrorismo, de acordo com suas respectivas legislações internas. (idem: 10,11,12)

A Segunda Reunião de Ministros de Defesa das Américas²², realizada em Bariloche, 1996, teve como resultado a Declaração de São Carlos de Bariloche, a qual enunciou:

- I. O compromisso dos Estados com a preservação e manutenção da Democracia (o elemento fundamental já anunciado na Primeira Reunião),
- II. A necessidade de promover a cooperação interamericana para a manutenção da paz e para o aumento da segurança hemisférica,
- III. A importância de promover medidas de confiança mútua e, por fim,
- IV. A importância da participação em operações de manutenção de paz.

Não houve mudanças significativas na pauta da Primeira Reunião de Ministros de Defesa para a da Segunda Reunião, pois ambas trataram de temas congruentes e seguiram os preceitos ditados pelas Cúpulas das Américas e seus

²² Second Conference of Ministers of Defense of the Americas. Declaration of San Carlos de Bariloche. 1996. Disponível em:
<http://www.state.gov/p/wha/rls/71002.htm>

respectivos Planos de Ação. Já a Terceira Reunião de Ministros de Defesa²³, realizada em Cartagena, em 1998, apresentou temas mais definidos e um maior número de diretrizes. Esta, além de repetir os mesmos princípios das Reuniões anteriores, acrescentou as seguintes diretrizes:

1) Os Estados devem assumir o compromisso de proceder a soluções de conflitos na região conforme prescrito pela ONU e pela OEA.

2) Os Estados devem fornecer apoio aos esforços da OEA para adotar a Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas como um passo para aumentar a segurança hemisférica e reduzir riscos de conflito.

3) A importância do apoio a uma abordagem prática sobre os efeitos desestabilizadores da proliferação de armas de pequeno calibre e armas ligeiras, reconhecendo a Convenção Interamericana Contra a Fabricação Ilícita e o Tráfico de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e materiais correlatos.

4) Os Estados se comprometem a apoiar os esforços dos países e instituições que se dedicam na luta contra o problema das drogas ilícitas e atividades criminosas correlatas.

5) Os Estados condenam todas as formas de terrorismo reconhecendo-o como uma grave ameaça ao Hemisfério e apóiam a promoção de cooperação hemisférica contra o terrorismo.

6) Reforçam o compromisso com as leis internacionais, as quais se referem ao respeito, independência e coexistência mútua entre Estados

7) Promover educação e treinamento em direitos humanos e leis humanitárias para os membros das Forças Armadas.

8) Os Estados exprimem sua satisfação especial pelo o acordo de paz obtido pelas repúblicas do Peru e Equador.

9) Os Estados exprimem sua simpatia e solidariedade para os governos e povos do Caribe e países da América Central, que recentemente sofreram os efeitos devastadores dos desastres naturais.

10) Os Estados exprimem seu pleno apoio à iniciativa de paz interna realizada pelo governo da Colômbia.

²³ Third Conference of Ministers of Defense of the Americas: Declaration of Cartagena. 1998. Disponível em: www.state.gov/p/wha/rls/71003.htm

Pode-se afirmar que a partir das diretrizes da Terceira Reunião de Ministros da Defesa os temas passaram a ser mais abrangentes e, ao mesmo tempo, mais específicos, aumentando assim o grau de vinculação dos Estados às mesmas. Da mesma forma, os temas abordados passaram a ser mais sensíveis, como tráfico de drogas, terrorismo, resolução pacífica de conflitos e reforço das leis sobre as armas de pequeno porte. Tais temas, embora já tivessem sido elencados como prioritários para a segurança hemisférica em outras ocasiões, sempre coube à autonomia de cada Estado decidir a melhor maneira sobre como lidar com os mesmos. O fato de passar a ser parte da declaração conjunta de uma reunião hemisférica de grande porte torna explícita a pressão política vigente e a necessidade de enquadrar estas questões de forma homogênea, sem se levar em consideração as especificidades e dificuldades de cada país ou região em adotá-las.

Em resposta a observações como essas, a Quarta Reunião de Ministros de Defesa²⁴, realizada em Manaus, em 2000, e a última realizada sob a administração Clinton, reafirmou os compromissos assumidos nas reuniões anteriores e nas Cúpulas das Américas e acrescentou em suas diretrizes:

1) As diferenças nos contextos sub-regionais não constituem um obstáculo à cooperação e intercâmbio, mas devem ser respeitadas e levadas em consideração no desenvolvimento de um sistema de segurança equilibrado, que reconhece determinados contextos estratégicos ao longo das Américas. Isso inclui a necessidade de prosseguir os estudos para rever o atual sistema de segurança hemisférica.

2) É necessário definir os conceitos de segurança e defesa, a fim de facilitar o seu entendimento enquanto conceitos doutrinários no hemisfério.

3) Os Estados devem consolidar a paz no Hemisfério, respeitando os princípios e as regras do direito internacional indicado das Cartas das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, incluindo a autodeterminação, não-intervenção, solução pacífica de controvérsias, o desenvolvimento econômico e social e o direito à auto-defesa.

4) No ambiente de paz e cooperação no Hemisfério, cada Estado das Américas é livre para determinar suas necessidades de defesa, incluindo as

²⁴ Fourth Conference of Ministers of Defense of the Americas: Declaration of Manaus.2000. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/71004.htm>

missões, a força pessoal e as Forças de Defesa necessárias para garantir a soberania.

5) A participação dos responsáveis pela defesa dos Estados nas reuniões e eventos de acordos bilaterais, de caráter sub-regional ou regional é importante e deve ser encorajada.

6) A criação de políticas de defesa e a publicação de Estratégias Nacionais e Livros Brancos, são fatores importantes para o reforço das medidas de confiança mútua.

7) As novas ameaças à segurança dos Estados são um risco real para a paz global e hemisférica. Portanto, o intercâmbio de informações e a cooperação de acordo com as necessidades e as leis de cada país são recomendados.

A partir da análise destas diretrizes inauguradas pela Quarta Reunião de Ministros, constata-se que houve, ao longo do tempo, uma grande dificuldade em se estabelecerem os limites do que poderia ser considerado temas de segurança regional ou hemisférica sem afetar a autonomia nacional em definir suas prioridades em segurança. E este foi o principal desafio para alcançar um consenso, pois as realidades regionais diferentes que existem no hemisfério, como por exemplo, a fronteira entre o México e os Estados Unidos, a vulnerabilidade geográfica da América Central, o problema das guerrilhas e narcotráfico na região andina, e a porosidade da tríplice fronteira no Cone Sul, são problemas que exigem soluções diferentes e, por sua vez, prioridades diferentes em segurança.

Além disso, as diferentes correntes ideológicas dos governantes fazem com que tendam a afirmar de maneira mais preponderante a soberania nacional e o nacionalismo, seguindo diferentes doutrinas de segurança, o que também dificulta alcançar um consenso. Um exemplo foi o fato de, até a Terceira Reunião de Ministros, governos da região não haviam ainda aderido a regimes internacionais de combate ao terrorismo internacional, como se pode verificar no item 5) da mesma.

A própria natureza transnacional das ameaças que assolam a região exige a concepção de segurança integrada, pois, ao transporem as fronteiras nacionais, os governos devem agir de maneira coordenada, para não haver o risco de algumas atividades ilegais migrarem para outro país, e fugirem do enquadramento jurídico ao buscarem lacunas na lei em outros territórios. Há, também, um aspecto importante nesta discussão que é a interferência internacional nos assuntos de segurança e defesa dos países da região, e tal fenômeno pode ser compreendido, por um lado,

pelo caráter transnacional das ameaças e, por outro lado, pela presença hegemônica dos Estados Unidos na região. (TULCHIN, 2005:103)

Outro fator que deve ser levado em consideração nesse contexto é que, pelo fato da maioria dos países do Hemisfério Ocidental terem se tornado democracias consolidadas a partir das décadas de 80 e 90, as políticas de segurança regionais são fruto de debate com os diferentes setores civis e é a primeira vez que estes governos debatem a segurança nacional com a sociedade civil, o que, muitas vezes, dificulta a prematura vinculação com temas abordados nas Reuniões de Ministros. A ligação entre segurança internacional e segurança doméstica, preconizada pelas Cúpulas e pelas Reuniões Ministeriais, torna-se, neste momento, praticamente impossível pelo fato de estes países não terem ainda refletido acerca das próprias especificidades e necessidades nacionais acerca deste tema. (idem)

A posição dos Estados Unidos, perante o interesse nacional de buscar arranjos hemisférios em segurança, foi a de pressionar os governos a aderirem à agenda que mais lhe convinha, pois, como democracia consolidada e como uma superpotência na região, detinha os meios necessários para exercer uma diplomacia intensa para obter os resultados esperados. (AYERBE, 2002:259)

Estas mudanças pelas quais passou o hemisfério durante a década de 90 provocam questionamentos sobre em que medida a assimetria de poder tem relevância sobre a aplicação de políticas de segurança e se tal fato interfere nos questionamentos sobre o próprio conceito de segurança. Pois a visão da periferia do sistema, como uma região que convive com problemas de desigualdade social, criminalidade, tráfico de drogas e de armas, corrupção política e lavagem de dinheiro, e, portanto, fonte de problemas à segurança internacional, leva a iniciativas abrangentes para a região, que agrupam, em um mesmo contexto, temas de desenvolvimento econômico e de segurança regional. (PUREZA, 2009:32)

Sob esta perspectiva, pode-se compreender a ênfase dada pelo governo norte-americano à implantação da ALCA, como um meio de avançar o desenvolvimento sócio-econômico na região e, paralelamente, a ênfase à necessidade de buscar cooperação em segurança como contrapartida às ameaças transnacionais oriundas da região. Houve, portanto, uma tentativa de superposição de três elementos: a segurança nacional norte-americana, a segurança regional e, por fim, as seguranças domésticas locais.

2-3 A política de combate às drogas durante o governo Clinton.

O objetivo deste item é apresentar as políticas estratégicas dos Estados Unidos para a América do Sul, a partir dos temas que são elencados tanto pelo Departamento de Estado quanto pelo Departamento de Defesa para a região. Este exame tornará possível a formação de um panorama geral de temas que são fontes de demandas para a segurança nacional norte-americana perante a região.

O Relatório Anual de Defesa para o Presidente e o Congresso²⁵, de 1993, assinado pelo então Secretário de Defesa Dick Cheney, afirmou que os Estados Unidos encontravam-se em uma posição sem precedentes, se comparada às décadas anteriores, por não ter um inimigo convencional pela frente. Para a América Latina, o documento aponta a necessidade de promover interesses comuns em segurança e os ideais democráticos e do livre-mercado. Há também a necessidade de prover assistência para as autoridades locais adaptarem suas Forças Armadas à nova conjuntura política internacional, como se nota no seguinte trecho:

“Our assistance includes high level meetings and discussions with defense and national leaders; bilateral and subregional military-to-military and civilian defense discussions, military education and training programs, particularly in defense resource management and related skills, and conferences, seminars and orientation visits”.²⁶

A atenção ao problema crescente dos narcóticos ilícitos provenientes da região começou a despontar como prioritária e o documento afirmou o comprometimento desses países a interromperem o comércio ilegal de drogas, através de iniciativas multilaterais de reforço das leis anti-drogas, de interdição do tráfico, de programas educacionais sobre o consumo de entorpecentes, entre outros.²⁷

²⁵ Annual Report to the President and the Congress. 1993.p.V Disponível em: <http://osdhistory.defense.gov/docs/1993%20DoD%20Annual%20Report.pdf>

²⁶ Idem. P. 10

²⁷ Idem.

O Relatório Anual de Defesa para o Presidente e o Congresso²⁸, de 1994, assinado pelo então Secretário de Defesa Les Aspin, por sua vez, fez uma reflexão mais profunda sobre a necessidade de compreender e de dar forma ao ambiente internacional no qual o país estava inserido e afirmou:

"We no longer have the Soviet threat against which to measure our defense. (...) What do we need a defense for? For decades we had no reason to ask such fundamental question about defense.(...) Now we are asking fundamental questions and are still shaping the overarching policy to guide the answers".²⁹

Ao abordar as crises humanitárias que estavam em curso naquele momento na Bósnia, na Somália e no Haiti, o documento ressaltou que, nos casos de operações de paz, nas quais havia um maior papel do multilateralismo, era preciso delimitar que o que estava em jogo eram o uso da força no período do pós-guerra fria e o comprometimento dos Estados Unidos com essas questões.³⁰

Além da redefinição em ações militares de caráter humanitário, discutiu-se a necessidade de elevar ao rol de prioridades o combate ao tráfico de drogas. A constatação de que a circulação de drogas ilícitas no país e a ocorrência de crimes correlatos aumentaram nos últimos anos, tornou necessária a reformulação de políticas de combate às drogas no âmbito internacional e, ao invés de dar ênfase às atividades criminosas dentro do território nacional, as políticas passariam a enfatizar as regiões que são fontes de produção de drogas.³¹

Dessa forma, a primeira região a ser trabalhada seria a América do Sul, por ser a maior fonte de cocaína consumida no país e a mais próxima dos Estados Unidos. Nesse sentido, foram delimitadas várias iniciativas para a região, como a cooperação para o reforço das leis antidrogas para cada país e a promoção da cooperação em atividades militares para fortalecer instituições democráticas e para combater diretamente as atividades dos narcotraficantes locais, tanto por meios estratégicos operacionais, quanto por meios táticos. Essas iniciativas compreendiam treinamento tático, treinamento em direitos humanos para as polícias e militares

²⁸ Annual Report to the President and the Congress. 1994.

²⁹ Idem. p XIII.

³⁰ Idem. p. 8.

³¹ Idem. p.73.

locais, exercícios de treinamento, transferência de equipamentos, planejamento de operações e, por fim, a vigilância e interdição do transporte das drogas.³²

O Departamento de Estado, por sua vez, publicou em 1993, o Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos³³ o qual apresentou o status de cada país, divididos por região, com relação à sua situação atual na produção e tráfico de drogas, às iniciativas governamentais locais de combate às atividades ilícitas e às iniciativas do governo norte-americano com relação a cada país. Este relatório foi publicado sistematicamente pelo governo norte-americano durante o governo Clinton, o que possibilita fazer uma comparação entre o início e o fim de seu governo, com relação às políticas para a região. A seguir serão examinadas as informações constantes no Relatório com relação à América do Sul, divididas por país, em ordem alfabética, como se pode observar no Quadro I:

Quadro I Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul. 1993.			
País	Status	Cooperação local	Iniciativas do governo americano
Argentina	Rota internacional/ precursores químicos	Alta	Alertar o governo para o problema do tráfico de drogas e aumentar sua capacidade de combate.
Bolívia	Produtor de cocaína	Alta	Fornecer apoio técnico e financeiro para apoiar programas locais de combate à produção de cocaína.
Brasil	Rota internacional/ precursores químicos	Média	Fiscalização e assistência no combate ao tráfico de drogas.
Colômbia	Produtor de Cocaína	Muito Alta	Programas de fortalecimento do sistema jurídico e treinamento militar.
Paraguai	Rota internacional/ Lavagem de dinheiro	Baixa	Fortalecimento das instituições para prevenção da corrupção.
Peru	Produtor de cocaína	Baixa	Diminuição e produção de cocaína.
Uruguai	Lavagem de dinheiro	Média	Controle das instituições financeiras
Venezuela	Rota internacional/ Lavagem de dinheiro	Alta	Fortalecimento do governo no combate ao tráfico de drogas.

Quadro I: Este quadro foi elaborado a partir do Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos de 1993.

A Argentina, segundo o documento, não apresentava quantidades consideráveis de produção e tráfico de drogas, embora fosse uma rota para o

³² Idem. p. 74.

³³ International Narcotics Control Strategy Reports. 1993. Disponível em: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/law/INC/index.html>

escoamento da droga na região. Porém, era uma das maiores produtoras de precursores químicos essenciais da América do Sul. O governo argentino iniciou atividades de controle de narcóticos, através de operações aéreas de vigilância nas fronteiras e de vigilância interna. As iniciativas do governo norte-americano no país tiveram por objetivo alertar as autoridades locais sobre a ameaça do tráfico de drogas e aumentar as capacidades de resposta ao problema.

A Bolívia, por sua vez, foi apresentada como a segunda maior produtora de folha de coca depois do Peru e a segunda produtora de cocaína, depois da Colômbia. O governo boliviano atuava sob o Acordo Bilateral firmado com os Estados Unidos, em 1988, para a cooperação no combate à produção de drogas, renovado anualmente. O governo local, segundo o documento, havia se comprometido a fornecer o apoio político necessário, recursos humanos e materiais em troca do apoio técnico e financeiro norte-americano para implantar programas de reforço locais.

O Brasil foi considerado um dos maiores produtores de precursores químicos da região e, assim como a Argentina, servia como rota para o tráfico internacional de drogas. Segundo o relatório, crises políticas recentes³⁴ impediram que o país aplicasse medidas efetivas de combate ao tráfico de drogas. Além disso, o relatório considerou que a capacidade da Polícia Federal de patrulhar suas fronteiras com a Colômbia, Peru e Bolívia (os maiores produtores de cocaína da região) era limitada e insuficiente. Apesar das dificuldades políticas do país, o governo aplicou medidas para fiscalizar programas de combate às drogas. No ano fiscal de 1992 o governo norte-americano transferiu US\$ 1,500.000 milhão para programas de assistência no combate ao tráfico.

A Colômbia³⁵, segundo o relatório, era a maior produtora de cocaína do mundo e mantinha uma política sistemática de combate ao tráfico, apesar do crescimento de complexos grupos violentos de tráfico de drogas que agiam em comunhão com grupos políticos insurgentes. O governo colombiano era visto como um parceiro próximo dos Estados Unidos em programas de controle de drogas, e

³⁴ Tais crises se referem ao impeachment do Presidente Fernando Collor, ocorrido em 1992.

³⁵ A Colômbia, por ser uma das maiores produtoras de cocaína do mundo, representa a maior fonte de ameaça aos Estados Unidos na América do Sul, segundo o relatório. Seus governos, ao longo dos anos, têm investido em Programas intensos de combate ao tráfico e, em 2000, lançou o Plano Colômbia, para enfrentar o problema em seu país. Este programa recebe incentivos diretos, tanto financeiros, como político e militar dos Estados Unidos.

demonstrou, segundo o que consta no relatório, vontade política de combater a produção e tráfico de drogas em seu território. O governo americano, através da USAID³⁶ transferia recursos significativos ao governo da Colômbia para lidar com o problema. O foco principal dos programas no país foram voltados para a reforma do sistema jurídico e para os treinamentos militares.

O Paraguai, por sua vez, foi retratado como uma rota para o tráfico internacional e como propício à lavagem de dinheiro. E, embora o país tivesse iniciativas para combater o tráfico de drogas, a corrupção existente no país impedia que políticas de combate ao tráfico e lavagem de dinheiro ocorressem de maneira efetiva na região. As iniciativas norte-americanas para o Paraguai, nesse sentido, buscaram fortalecer as instituições do país, para prevenir a corrupção e a lavagem de dinheiro.

O Peru foi retratado pelo relatório como um dos maiores cultivos de coca do mundo, os quais abasteciam a produção de cocaína, e a habilidade do governo peruano para controle e prevenção foi questionada, em razão de crises econômicas, debilidades institucionais, corrupção e terrorismo. Os Estados Unidos demonstraram, através do relatório, preocupação com os movimentos políticos Sendero Luminoso e o Movimento Revolucionário Tupac Amaru, os quais geraram instabilidade política no país e se confrontavam com a autoridade do governo. Apesar disso, o governo peruano aplicou leis de combate à lavagem de dinheiro e direcionou as Forças Armadas para o combate às drogas e ao “terrorismo”³⁷. As iniciativas do governo norte-americano para o país, nesse contexto, visavam à diminuição e erradicação da produção de cocaína no país.

O Uruguai, por sua vez, foi visto como um foco de lavagem de dinheiro, em decorrência de seu alto grau de liberdade cambial, financeira e de confidencialidade. Embora o governo uruguaio tenha cooperado para o reforço do controle de operações financeiras, havia dado pouca atenção ao controle do tráfico de drogas em seu território. Os programas do governo norte-americano tinham como principal objetivo aumentar o controle das instituições financeiras, reforçar as leis contra lavagem de dinheiro e fortalecer a polícia no combate às atividades ilícitas ligadas ao tráfico de precursores químicos.

³⁶ A USAID é a agência norte-americana para a ajuda ao desenvolvimento externo.

³⁷ Os Estados Unidos e o governo peruano consideravam os movimentos Sendero Luminoso e o Movimento Revolucionário Tupac Amaru como movimentos terroristas.

A Venezuela foi vista como um eixo central da passagem das drogas oriundas da Colômbia que tinham como destino os Estados Unidos. O relatório indicou registros de operações de lavagem de dinheiro feitas por grupos italianos e cartéis de drogas colombianos na região. Segundo o relatório, crises políticas estavam impedindo uma atuação mais efetiva do governo, embora este tivesse negociado com o governo americano acordos na área de controle de drogas, operações de lavagem de dinheiro, e do fortalecimento das leis no país. As iniciativas do governo norte-americano para o país, portanto, tinham por objetivo fortalecer a capacidade do governo venezuelano em combater o trânsito das drogas.

O Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos³⁸, de 1995, por sua vez, apresentou uma continuidade das iniciativas e programas do governo norte-americano para a América do Sul, porém revelou sensíveis modificações com relação ao Relatório de 1993, sobretudo com relação aos status dos países, ou à cooperação dos governos locais, como se pode verificar no Quadro II:

Quadro II Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul. 1995.			
País	Status	Cooperação local	Iniciativas do governo americano
Argentina	Rota internacional/tráfico de drogas/lavagem de dinheiro	Alta	Aumentar a capacidade do governo no combate ao tráfico de drogas
Bolívia	Aumento da produção de cocaína	Baixa	Combater a produção de cocaína e fortalecer a democracia
Brasil	Rota internacional/Lavagem de dinheiro	Alta	Assistência no combate ao tráfico de drogas e treinamento às polícias locais.
Colômbia	Produção de cocaína, maconha, ópio e heroína.	Baixa	Reduzir o fluxo de narcóticos, reduzir a produção de cocaína e heroína e fortalecer o sistema jurídico.
Paraguai	Rota internacional/Lavagem de dinheiro	Baixa	Redução do tráfico de drogas e lavagem de dinheiro e fortalecimento das instituições democráticas.
Peru	Cultivo de coca/Produtor de cocaína,	Média	Eliminar a produção de drogas.
Uruguai	Centro de lavagem de dinheiro/Tráfico de drogas	Alta	Combater a lavagem de dinheiro e reduzir o tráfico de drogas.
Venezuela	Rota internacional/Cultivo de coca.	Média	Redução do tráfico de drogas e lavagem de dinheiro/Assistência na implantação de estratégia antidrogas.

Quadro II: Este quadro foi elaborado a partir do Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos de 1995.

³⁸ International Narcotics Control Strategy Reports. 1995. Disponível em: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/law/INC/1995/03.html>

A Argentina, segundo este relatório, apresentou um grande crescimento no tráfico de drogas e lavagem de dinheiro, com relação ao relatório anterior. O governo argentino, porém continuava cooperando com o governo norte-americano e o então presidente Carlos Menem anunciou o combate ao tráfico de drogas como uma de suas prioridades. As iniciativas do governo norte-americano continuavam visando ao controle e combate do tráfico no país.

A Bolívia seguia como a segunda produtora de folha de coca depois do Peru. Segundo o relatório, registros demonstraram que houve um aumento no cultivo da folha de coca no país, com relação ao relatório anterior, o que demonstrava uma falha nas políticas de erradicação. O país passou a apresentar problemas com lavagem de dinheiro e o governo, por sua vez, não tomou medidas efetivas para implementar uma maior fiscalização de informações financeiras. Além disso, medidas de reforço às leis de combate às drogas haviam sido boicotadas pela corrupção política. Para o relatório, o então presidente Sanchez de Lozada estava tendo uma postura hesitante e convalescente. As iniciativas do governo norte americano buscaram, nesse contexto, eliminar o cultivo de coca, a produção de cocaína e fortalecer a democracia, buscando melhorar as condições econômicas e a estabilidade política.

O Brasil, por sua vez, continuava sendo uma rota para o tráfico internacional de drogas, porém passou a apresentar o problema de lavagem de dinheiro, em decorrência do seu sistema bancário até então desregulado. O governo brasileiro cooperou com os esforços de combate ao tráfico de drogas e solicitou financiamento ao *Export-Import Bank* para pôr em prática um sistema de vigilância por radar, na região amazônica, o SIVAM e, assim, aumentar o controle de suas fronteiras. O governo norte-americano, por sua vez, manteve as políticas de assistência de combate ao tráfico de drogas, além de treinamento para as polícias locais.

A Colômbia continuava sendo o principal centro de produção de cocaína, porém se tornou também um centro de cultivo de maconha, produção de ópio e de heroína, e, por esta razão, se tornou o principal foco do combate norte-americano ao tráfico de drogas. Além disso, o relatório indicou que havia registros de lavagem de dinheiro presente no país. O governo da Colômbia obteve poucos resultados em suas políticas de combate ao tráfico, pois, segundo o documento, a legislação fraca, a corrupção política e ineficiência diminuíram os efeitos dos esforços de fortalecer o sistema jurídico e as medidas de combate à produção de drogas no país. O foco das

iniciativas do governo americano para o país tendia a reforçar o sistema jurídico e a reforçar medidas antidrogas no país, as quais foram subdivididas em:

I) Reduzir o fluxo de narcóticos da Colômbia para os Estados Unidos.

II) Reduzir a produção de cocaína e de heroína na Colômbia, através da erradicação aérea.

III) Encorajar e assistir o governo colombiano a programar reformas legislativas, além de assistir o Departamento de Segurança colombiano a detectar operações de lavagem de dinheiro.

O Paraguai, por sua vez, seguiu sendo uma rota para o tráfico internacional e houve indícios de lavagem de dinheiro no país, segundo o documento. O governo paraguaio, segundo consta, não implantou medidas efetivas de combate ao tráfico e a corrupção, ou para melhorar suas fronteiras mal-monitoradas e a falta de vigilância aérea. O foco das iniciativas dos Estados Unidos para a região continuaria sendo, portanto, a interrupção do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro, além do reforço às instituições democráticas, especialmente às instituições jurídicas. Porém a assistência norte-americana dependeria de uma maior iniciativa e boa vontade do governo paraguaio.

O Peru continuava sendo o maior produtor de coca do mundo. Segundo o relatório, o governo peruano aumentou suas atividades de combate às drogas significativamente, porém se recusou a erradicar cultivos de coca maduros, sem ter benefícios de desenvolvimentos alternativos e apoios financeiros em troca. As políticas do governo norte-americano para a região continuariam sendo de reduzir e eliminar a produção de drogas no país.

O Uruguai seguia como um centro de lavagem de dinheiro e, segundo o relatório, aumentaram os registros do tráfico de drogas no país. O governo uruguaio ratificou uma série de tratados regionais e internacionais de combate às drogas e não há registros de corrupção institucionalizada no país. As iniciativas norte-americanas para o país têm como foco o combate à lavagem de dinheiro e ao tráfico de drogas.

A Venezuela, segundo o relatório, continuava sendo uma rota para o tráfico internacional, porém passou a apresentar também cultivos de coca. O governo venezuelano cooperou para o reforço do combate ao tráfico de drogas, entretanto, não apresentou, segundo o relatório, uma estratégia com objetivos e metas, pela qual se poderia medir com mais facilidade os avanços no país. As iniciativas norte-

americanas para o país, portanto, tinham por objetivos aumentar a capacidade do governo em conduzir operações de combate ao tráfico e a lavagem de dinheiro, e assistir o governo a desenvolver uma estratégia nacional de combate às drogas.

A partir da análise desses quadros, pode-se afirmar que houve sensíveis diferenças entre o Relatório de 1993 e o Relatório de 1995 com relação aos problemas dos países e ao nível de cooperação local com o governo norte-americano, pois alguns países que apresentavam tráfico de drogas passaram a registrar lavagem de dinheiro, como é o caso da Argentina e do Brasil, enquanto outros países passaram a conviver com o cultivo ilegal de coca, como é o caso da Venezuela. Houve, portanto, como se pôde observar, um transbordamento do problema das drogas na região, em razão da própria natureza transnacional da ameaça das drogas, a qual não reconhece fronteiras nacionais.

Um fator importante que se pode perceber, a partir da análise dos dados é que a cooperação local não se deu da maneira esperada no Relatório de 1993 e, muitos países aos quais optamos convencionar a cooperação como alta, no Quadro I, passaram a apresentar cooperação baixa no Quadro II, como é o caso da Colômbia e da Bolívia. No caso da Venezuela, o grau de cooperação passou de alta para média. Tal fato mostra que houve dificuldades para atuar junto aos governos da região em programas de combate às drogas e, em muitos casos, essas dificuldades decorreram da falta de vontade política e da falta de aceitação da população local dessas políticas.

Para reverter este quadro de falta de vontade política dos governos locais, uma das estratégias utilizadas pelo governo norte-americano foi utilizar os mecanismos multilaterais para impulsionar a vinculação política de temas da agenda nacional norte-americana a temas concernentes à segurança regional. Assim, a pressão diplomática perante tais temas poderia gerar resultados favoráveis após convenções multilaterais, conforme foi analisado no item anterior.

Como foi analisada até o momento a política de combate às drogas do primeiro mandato Clinton, será, portanto, investigado o relatório de seu último ano de governo, o Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos³⁹, de 2000, para posteriormente ser possível traçar um panorama de suas políticas no combate às drogas para a América do Sul:

³⁹ International Narcotics Control Strategy Reports. 2000. Disponível em: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2000/883.htm>

Quadro III Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos: América do Sul. 2000.			
País	Status	Cooperação local	Iniciativas do governo americano
Argentina	Tráfico de cocaína e heroína/ lavagem de dinheiro	Muito alta	Assistência no combate ao tráfico de drogas e na vigilância de suas fronteiras.
Bolívia	Produtor de cocaína e cultivo de coca	Alta	Programas de auxílio no Combate ao cultivo e produção de coca
Brasil	Tráfico de drogas/ Lavagem de dinheiro	Média	Assistência no combate ao tráfico de drogas e lavagem de dinheiro
Colômbia	Maior produtor de cocaína/heroína/ problemas com a guerrilha	Muito Alta	Plano Colômbia
Paraguai	Tráfico de drogas/ Lavagem de dinheiro e corrupção	Alta	Assistência no combate ao tráfico de drogas, e fortalecimento das leis contra lavagem de dinheiro e corrupção
Peru	Produção de coca	Média	Assistência na erradicação de cultivos e para o desenvolvimento de atividades alternativas.
Uruguai	Tráfico internacional	Média	Iniciativas de combate ao tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e corrupção.
Venezuela	Principal rota do tráfico de drogas para os EUA	Média	Iniciativas de combate ao tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e corrupção.

Quadro III: Este quadro foi elaborado a partir do Relatório da Estratégia de Controle Internacional de Narcóticos de 2000.

A Argentina, neste relatório, continuou sendo uma rota para o tráfico internacional, porém o tráfico não era somente de cocaína, mas também de heroína e outras substâncias ilícitas. No país também continuava havendo lavagem de dinheiro. A atuação do governo argentino, por sua vez, foi considerada pelo relatório como excelente no combate ao tráfico e ao fortalecimento das leis, e sua atuação foi voltada para a redução de demanda interna. O governo norte-americano continuaria, portanto, seus programas de assistência no combate ao tráfico e prestaria assistência na vigilância de suas fronteiras no nordeste, de sua costa leste e sua fronteira com o Brasil.

A Bolívia continuava a seguir a Colômbia e o Peru na produção de cocaína e cultivo de coca. O governo boliviano, segundo o relatório, teve um alto desempenho na erradicação de coca em 2000, eliminando 30% do cultivo nacional, sendo 90% apenas na região do Chapare. O governo norte-americano continuaria seus programas de assistência na erradicação do cultivo e produção de cocaína e iniciou programas de direitos humanos e fortalecimento do sistema jurídico.

O Brasil seguiu sendo uma rota para o tráfico internacional e um produtor de precursores químicos, e o problema da lavagem de dinheiro também permaneceu no

país. Além disso, segundo o documento, o país registrou altos índices de consumo de *crack* em suas regiões metropolitanas. O governo brasileiro efetuou a Operação Cobra, a qual teve por objetivo conter a ameaça vinda da fronteira com a Colômbia e seguia com o projeto SIVAM para monitorar a fronteira região amazônica. O governo norte-americano, assim, tinha como objetivo prestar assistência ao governo brasileiro no combate ao tráfico de drogas e lavagem de dinheiro.

A Colômbia, por sua vez, seguia como o principal produtor de cocaína do mundo e um grande produtor de heroína. O país apresentava o maior desafio dos Estados Unidos na região. A guerrilha e grupos paramilitares, segundo o documento, passaram a cobrar impostos aos traficantes de drogas em troca da proteção de cultivo ilícito de narcóticos de laboratórios de refinamento, e, no ano 2000, controlavam quase metade do território nacional, principalmente em áreas remotas onde a presença do governo havia sido tradicionalmente fraca.

Os ataques da guerrilha contra as forças de segurança colombianas e contra os aviões de pulverização, segundo o relatório, estavam dificultando as operações antinarcóticos, especialmente ao sul do país (área então controlada pela guerrilha). O relatório aponta que, embora o governo Pastrana continuasse empenhado em seu diálogo de paz contra os grupos insurgentes, as FARC e a ELN, as negociações tinham mostrado poucos ganhos até aquele momento.

Assim, em julho de 2000, o presidente Clinton assinou um pacote de assistência abrangente, de um U\$ 1,3 bilhão em apoio ao programa de combate às drogas do governo colombiano, chamado “Plano Colômbia”. Esta foi, segundo o relatório, um auxílio estratégico norte-americano integrado que abrangia o processo de paz, a economia, a estratégia antinarcóticos, a reforma da justiça, a proteção dos direitos humanos, a democratização e o desenvolvimento social. Esta estratégia complementava operações que já estavam em curso no local.

Através deste Plano, inaugurado pelo governo colombiano, o governo norte-americano apoiaria a reforma judiciária, projetos de desenvolvimento alternativos, além de fornecer equipamentos, treinamento e assistência técnica para a política antinarcóticos e para as Forças Armadas, para aumentar a capacidade de erradicar a coca, o cultivo de papoula e realizar operações de interdição.

O foco inicial das atividades do Plano Colômbia, segundo o relatório, seria no departamento de Putumayo, na Colômbia meridional, no qual a maioria dos ilícitos eram cultivados e a maior parte dos grupos armados operavam ilegalmente. Para

combater esta ameaça local, o governo norte-americano previa ainda o treinamento e equipamento de uma Brigada antinarcóticos e esta, segundo o relatório, já estava operando na região.

O relatório apontou também para o crescente problema da heroína produzida no país e aproximadamente 85% da heroína apreendida pelas autoridades federais no nordeste dos Estados Unidos era de origem colombiana.

A USAID tinha um papel fundamental na Colômbia, segundo o relatório. Sua função principal era de coordenar a reforma do sistema judiciário, juntamente com o Departamento de Justiça da Colômbia para reforçar a eficácia, transparência e equidade de seu sistema de justiça, além de ampliar o acesso dos cidadãos à justiça. Seus programas deviam expandir e complementar os programas do Plano Colômbia. A USAID também ampliou seu programa de curso de direitos humanos para apoio às principais organizações governamentais e não-governamentais presentes no local.

Com relação ao Paraguai, o país continuava sendo uma rota para o tráfico internacional e foram constatadas no país atividades de lavagem de dinheiro, além da corrupção política, segundo o relatório. A cooperação do governo local, segundo revela o relatório, melhorou nos últimos anos. As prioridades norte-americanas para o país seguiam sendo interromper o narcotráfico através da capacitação para investigação e interdição eficazes, o combate à lavagem de dinheiro através do reforço das leis e, por fim, combater a corrupção política.

No Peru, apesar da turbulência política de 2000, seu governo avançou em todos os principais componentes de sua política antidrogas. A agitação e instabilidade política que assolaram o país culminaram com a saída do diretor do Serviço nacional de Inteligência, Vladimiro Montesinos, e com a saída de Alberto Fujimori, então Presidente do país. O governo interino, por sua vez, revelou indícios de corrupção no governo e fez mudanças radicais nas Forças Armadas, polícia e organizações de inteligência, segundo consta no relatório.

Apesar de todas essas mudanças dramáticas, houve uma redução do montante total da coca cultivada no Peru. Segundo o relatório, os esforços no país continuaram sendo para combater a produção de cocaína. As iniciativas do governo norte-americano para a região tinham, assim, por finalidade dar assistência ao governo local na erradicação de cultivos e no desenvolvimento de atividades alternativas para a população.

O Uruguai, por sua vez, seguiu como uma rota para o tráfico internacional e como foco de lavagem de dinheiro. Segundo o relatório, o governo Uruguai cooperou no combate ao tráfico e fortaleceu seu sistema jurídico. O governo norte-americano ofereceu suporte ao governo local no combate ao tráfico de drogas, à lavagem de dinheiro e redução de demanda.

A Venezuela, por fim, continuou sendo uma das principais rotas do tráfico de drogas que chegavam aos Estados Unidos. O governo, segundo o relatório, continuava a cooperar e a empreender esforços no combate ao tráfico e à corrupção, embora tivesse sofrido drásticas modificações em seu sistema político e tivesse adotado uma nova Constituição em 1999. As iniciativas do governo norte-americano para a região, portanto, têm por objetivo bloquear as atividades do tráfico de drogas, além de reforçar o sistema jurídico contra a lavagem de dinheiro e a corrupção.

A partir da análise desses relatórios, pode-se afirmar que houve, desde o ano de 1993 até o ano 2000, significativos avanços das políticas de combate à produção e tráfico de drogas na região. Com relação ao cultivo de coca, é possível medir estes resultados a partir da análise dos Anexos I, II e III, alocados ao final da pesquisa e que foram disponibilizados pelo relatório. As iniciativas dos Estados Unidos de agirem em conjunto com governos locais, fornecendo suporte, treinamento, equipamentos, entre outros, gerou resultados concretos. Entretanto, a região passou a apresentar problemas mais complexos, por conta da instabilidade política em alguns países e do transbordamento da ameaça das drogas, seja do cultivo ou tráfico, das fronteiras nacionais.

O “Plano Colômbia” foi um conjunto de ações aplicadas pelo governo colombiano e possibilitou a iniciativa mais abrangente até então implementada pelos Estados Unidos para qualquer outro país na região, pois suas iniciativas referiam-se a temas de desenvolvimento social, como acesso à justiça e economia, e a temas de combate à erradicação de cultivos e de combate a grupos insurgentes, com treinamentos, apoio na formação das estratégias antinarcóticos e apoio na formação de uma brigada especial antinarcóticos. Esta estratégia interferiu diretamente na estrutura da formação do Estado, pois afetava todos os setores do Estado: econômico, social, político, jurídico, e, principalmente, suas forças armadas e seu planejamento estratégico nacional. Os recursos massivos destinados para o Plano Colômbia também tiveram um grande impacto no país e em toda a região.

Para alguns pesquisadores, os discursos proferidos nos documentos oficiais norte-americanos que tratam da América Latina e fazem menção à importância de se estabelecer na região democracias consolidadas e economias de livre mercado apenas “encobrem” suas reais intenções de salvaguardar seus interesses nacionais e empreitar na região uma guerra contra as drogas. (LOVEMAN, 2006:7) O que esta pesquisa demonstra, nesse contexto, é que iniciativas de desenvolvimento sócio-econômico e a manutenção da democracia na região são ações que visam a garantir interesses nacionais norte-americanos, tanto quanto o monitoramento constante das atividades de combate à produção e tráfico de drogas, de erradicação de cultivos, de fortalecimento dos sistemas judiciários, das leis contra lavagem de dinheiro e ações de moralização para combater a corrupção. Estas ações formavam um todo em forma de ações conjuntas aplicadas pelas diversas agências norte-americanas, tanto do Departamento de Estado quanto de Defesa para salvaguardar seus interesses nacionais.

O realismo e pragmatismo dos Estados Unidos em suas políticas para a América do Sul são expressos nos documentos oficiais, não havendo assim, razões para dúvidas quanto a seus interesses na região. Pois, quando afirmam que, por exemplo, a heroína e a cocaína que transitam na Venezuela têm como principal destino os Estados Unidos, estão claramente imprimindo seus interesses em cooperar e prestar assistência ao governo local, não por benevolência ou por questões ideológicas, mas por puro pragmatismo político.

É possível perceber o realismo e pragmatismo com que os Estados Unidos tratam seus programas de ajuda ao desenvolvimento através desta afirmação expressa em documento da USAID:

“The core of our strategy is to help democracy and free-markets expand and survive in other places where we have the strongest difference. This is not a democratic crusade; it is pragmatic commitment to see freedom take hold where that will help us most. Thus, we must target our effort to assist states that assist our strategic interest...We must focus our efforts where we have most leverage. And our efforts must be demand driven- they must focus on nations where whose people are pushing for reform or have already secure it. By promoting and assisting the growth of democracy, the United States also supports the emergence and

*establishment of polities that will become better trade partners and more stable governments.”*⁴⁰ (USAID apud LOVEMAN)

Pode-se perceber, portanto, que a agenda de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul ao longo da administração Clinton compreendeu o combate às drogas na região, a promoção da estabilidade política e democrática, complementada pela promoção dos livres mercados. E é possível, a partir desta análise, afirmar que houve um processo de “securitização”⁴¹ de temas concernentes à região, os quais outrora pertenciam a outras esferas de atuação, como a estabilidade política e o livre comércio.

O papel do Departamento de Defesa, neste contexto, foi dar suporte à estratégia do Departamento de Estado, ao longo do governo Clinton. Os programas do Departamento de Estado que promoviam treinamentos militares, assistência em planejamentos estratégicos, entre outros, foram executados pelo Departamento de Defesa. (LOVEMAN, 2006:10) Os Relatórios anuais expedidos pelo Departamento de Defesa foram, em geral, congruentes com os relatórios do Departamento de Estado.

O Relatório Anual de Defesa⁴² de 1997, ao analisar as relações com o “Western Hemisphere”, priorizava a cooperação em âmbito regional como a melhor maneira de assegurar avanços em segurança, através da defesa da democracia, do livre-comércio e do desenvolvimento sustentável. O Departamento de Defesa, chefiado por William Cohen, buscava uma maior transparência e confiança nas relações com a região, além de fortalecer iniciativas de cooperação em segurança em temas principalmente ligados ao tráfico de drogas⁴³. Observa-se, nesse

⁴⁰ USAID: U.S. Agency for International Development, “Democracy and Governance”. www.info.usaid.gov/democracy. IN: LOVEMAN, Brian. *Addicted to Failure: US Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers. 2006.p. 8.

⁴¹ O processo de securitização compreende o ato de “securitizar”, ou seja, o ato político de transferir para a esfera de segurança temas que outrora pertenciam a outros setores do Estado. A discussão teórica sobre tal tema foi realizada no item 1-3 do capítulo I.

⁴² *Annual Defense Report to the President.1997. Disponível em:* http://www.fas.org/man/docs/adr_98/toc.html#top.

⁴³ Como se pode notar no trecho: “The United States also has a key interest in countering the flow of narcotics into the United States from source countries... (...) As in other regions, Department of Defense is working to foster greater transparency and confidence building throughout the region and enhance the sharing of responsibility for mutual security interests with its friends and allies in the Western Hemisphere... (...)”.Idem.

momento, que foi ressaltada a importância das Cúpulas das Américas e das Reuniões de Ministros de Defesa para discutirem temas “sensíveis” para a segurança nacional e que deveriam ser discutidos em nível regional, para, a partir de então, serem delineadas as políticas para o Hemisfério Ocidental.

O “Relatório Anual de Defesa para o Presidente e o Congresso”⁴⁴, de 1998, reafirmou a necessidade dos Estados Unidos promoverem o seu engajamento internacional perante o clima de incertezas que assolava o fim do século XX como meio de manter a segurança nacional. Ao elencar os principais desafios aos Estados Unidos, atentam para os Estados falidos, ameaças transnacionais, como terrorismo e tráfico de armas; e imigração maciça⁴⁵.

Ao elencar os temas e questões que são prioritárias com relação à defesa nacional, por região, o Departamento de Defesa, neste relatório apresenta o Hemisfério Ocidental como fonte de ameaças transnacionais, como tráfico e produção de drogas e crimes internacionais. As diretrizes para sanar o problema apontam para as atividades de agências que atuam no combate da produção e tráfico, além da cooperação e assistência a governos para combater o problema, como se pode perceber no seguinte trecho:

*“Transnational Threats are particularly troublesome in the Americas. Because drug trafficking and associated criminal activity threaten the US and its interests in the region, DoD will continue to support other agencies in trying to stop the flow of drugs, both at the source and in transit, and will encourage and assist other nations to anti-drug efforts”.*⁴⁶

Da mesma forma, os Relatórios Anuais dos anos seguintes de 1999⁴⁷ e 2000⁴⁸ descrevem os problemas para a região e repetem o mesmo trecho citado

⁴⁴ Annual Report to the President and the Congress. 1998.

Disponível em: <http://osdhistory.defense.gov/docs/1998%20DoD%20Annual%20Report.pdf>

⁴⁵ Idem. p.2.

⁴⁶ Idem. p. 13.

⁴⁷ Annual Report to the President and the Congress.1999. Disponível em: www.fas.org/man/docs/adr_00?chap1.htm

⁴⁸ Annual Report to the President and the Congress .2000. Disponível em: www.fas.org/man/docs/adr_01/chap1.html

acima, sem que haja qualquer modificação no texto em questão. Tal fato pode revelar que houve certa continuidade das diretrizes para a região, a partir das percepções sobre segurança e sobre a natureza das ameaças, que, ao que tudo indica, continuaram as mesmas para os formuladores de políticas estratégica de segurança para a região, no período até aqui analisado.

2-4 O tema do terrorismo internacional no governo Clinton.

Além do tráfico de drogas, o tema que também teve destaque na agenda de Bill Clinton foi o terrorismo internacional. Este tema foi, gradualmente, elevado ao rol de prioridades da política estratégica do país e será elevado ao topo das prioridades durante o governo W. Bush. Por isso, é necessário fazer uma análise do que já havia sido discutido no país durante a administração Clinton, quais foram as principais diretrizes, as medidas efetivas realizadas e quais foram os desdobramentos para a América do Sul.

No Relatório “*Patterns of Global Terrorism*”⁴⁹, de 1994, o Departamento de Estado anunciou seu comprometimento com o combate ao terrorismo e expressou suas intenções em cooperar com outras nações para afastar a ameaça do terrorismo. O documento apontou para os ataques terroristas ocorridos no mesmo ano, como o bombardeio do Centro Cultural Judaico em Buenos Aires, Argentina, o seqüestro de um avião da Air France por um Grupo Islâmico argeliano e o bombardeio a um avião do Panamá. Segundo o relatório, o aumento nas atividades terroristas se devia ao aumento das atividades terroristas praticadas por grupos extremistas religiosos islâmicos. Em contrapartida, muitos Estados islâmicos expressaram ser contra tais atividades e demonstraram boa vontade política em cooperar contra o terrorismo.

Dessa forma, a estratégia norte-americana de combate ao terrorismo delimitou três principais diretrizes⁵⁰ para lidar com o problema do terrorismo: 1) Não negociar, em hipótese alguma, com grupos terroristas; 2) Tratar os membros de grupos terroristas como criminosos e aplicar-lhes a lei, e 3) exercer o máximo de

⁴⁹ *Patterns of Global Terrorism*. 1994. US Department of State. Disponível em: http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/arms/PGT_report/1994PGT.html

⁵⁰ Idem.

pressão em Estados que patrocinam o terrorismo, através de sanções diplomáticas, econômicas e políticas; e conclamar outros Estados a fazer o mesmo.

A partir desta estratégia, o documento apontou que o terrorismo, por ser uma ameaça transnacional, necessariamente exigia a cooperação em segurança para que fossem afastadas tais ameaças. Dessa forma, as medidas e observações do governo norte-americano para buscar a cooperação internacional foram:

1) Buscar cooperação entre as agências de inteligência e de reforço das leis e as respectivas agências de outros Estados.

2) Que o Gabinete de Coordenação para a luta contra o terrorismo, do Departamento de Estado, fizesse consultas periódicas com outros Governos.

3) De que havia, no momento, onze Tratados e Convenções que comprometiam os signatários a combater várias atividades terroristas. Por isso, os Estados Unidos conclamarariam os outros governos que ainda não tinham ratificado ou, por alguma razão, ainda não tivessem assinado que o fizessem urgentemente.

4) O Programa de Assistência e Treinamento Antiterrorismo já havia treinado mais de 15.000 pessoas de 80 países e pretendia aumentar este número nos anos seguintes.

5) Por fim, o governo norte-americano ofereceria recompensas de até U\$2 milhões por informações privilegiadas que pudessem prevenir ou buscar soluções pacíficas em casos de ataques terroristas contra cidadãos americanos.

Como uma mensagem aos grupos terroristas, feita de maneira direta, o documento afirmou: *“The message to terrorists from americans and other free people and nations is that we are strong, vigilant, and determined to defeat terrorism.”*⁵¹

Com relação ao Hemisfério Ocidental, o relatório apontou para os ataques ocorridos em Buenos Aires, na Argentina, como os mais graves ocorridos na região, além do avião panamenho que havia sido bombardeado, neste mesmo ano. O grupo suspeito de ter cometido o ataque foi o Hezbollah⁵². Estes ataques aumentaram a preocupação, segundo o relatório, da possível presença de membros do Hezbollah na região da Tríplice Fronteira entre o Brasil, Argentina e Paraguai. Atividades

⁵¹ Idem.

⁵² O Hezbollah é um movimento islâmico fundado após a tomada militar israelense do Líbano em 1982, que resultou na formação de unidades de resistência islâmica comprometida com a libertação dos territórios ocupados e a expulsão das forças israelenses. O movimento se expandiu e se fortaleceu desde então, principalmente devido a sua onda de atentados suicidas e ajuda externa por parte do Irã e da Síria. Para saber mais sobre este tema, ver: <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/hizballah.htm>

violentas consideradas terroristas realizadas por grupos guerrilheiros na Colômbia também eram consideradas a maior fonte de preocupação para o governo norte-americano com relação a este tema na região.

Em face desses acontecimentos considerados terroristas na região, o documento aponta para a necessidade de ser discutida na Primeira Cúpula das Américas, a qual iria ocorrer em alguns meses, o tema do terrorismo e que possíveis soluções integradas, dentro de um ambiente político amplo de cooperação, fossem alcançadas. A idéia, expressa pelo relatório, era buscar a cooperação entre as nações do Hemisfério Ocidental para combater o terrorismo internacional, e, simultaneamente, salvaguardar os direitos humanos, fortalecer as leis e buscar tratados de extradição a terroristas. Observa-se que havia a percepção, por parte do governo americano, da necessidade de tratar o tema do terrorismo internacional de forma integrada e, por isso, seria elencado entre os temas a serem discutidos na Primeira Cúpula das Américas.

Em meados de 1998, o presidente Clinton, por meio de sua Diretriz Presidencial 62⁵³, afirmou que a luta contra o terrorismo internacional, através de bloqueios a ajudas internacionais a países que apoiavam o terrorismo, deveria ser a prioridade. Para ele, esta luta deveria ser constante e permanente, enquanto os instrumentos para combatê-lo deveriam ser flexíveis e efetivos. O tema do terrorismo passou, dessa forma, a constar de forma permanente nos documentos oficiais e discursos proferidos. Para a Estratégia Nacional de Segurança de 1998⁵⁴, tal diretriz inaugura uma abordagem sistemática no combate ao terrorismo internacional e lança este tema como a grande ameaça do século XXI.

Ao ser discutida pelo Congresso, esta diretriz enfatizou também a necessidade de implantar um software, que há alguns anos já havia sido utilizado na Guerra do Iraque, capaz de bloquear transações financeiras com organizações ou entidades que fossem consideradas suspeitas. Este software seria capaz de interceptar qualquer transação feita em qualquer lugar do mundo, incluindo a América do Sul.⁵⁵

⁵³ *Prohibition on Financial Transactions with Countries Supporting Terrorism Act*. Disponível em: http://www.fas.org/irp/congress/1997_rpt/h105_141.htm

⁵⁴ *A National Security Strategy for a New Century*, 1998. p. 15. Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nssr-1098.pdf>

⁵⁵ Idem 29.

O Relatório “*Patterns of Global Terrorism*”⁵⁶ de 1999, por sua vez, fez a constatação de que o terrorismo⁵⁷ poderia surgir em Estados fracos, nos quais os terroristas poderiam se esconder e agir livremente e, por esta razão, seria importante buscar o reforço das leis no campo internacional, pois só assim, seria possível isolar as atividades terroristas. Percebe-se nesse momento que há uma percepção de mudanças nas atividades terroristas, as quais até então eram feitas de maneira organizada dentro de territórios de Estados que patrocinavam estas operações ou davam suporte político, porém, estes grupos passaram a atuar de maneira irregular, em diversos territórios, sem que houvesse, necessariamente, apoio institucional do governo.⁵⁸ Para o relatório, foram grupos como esses que planejaram o ataque frustrado em Seattle, no mesmo ano.

Houve também a constatação de que, em reação ao reforço e vigilância dos países do Oriente Médio, muitos terroristas buscaram novos lugares para se instalar, chamados de “safe heavens”⁵⁹, nos quais poderiam operar livremente. A estratégia norte-americana perante tal desafio foi, portanto, delimitar as diretrizes de suas ações com relação ao tema, as quais repetem as três diretrizes de 1994, porém acrescentam uma nova: 4) Promover a assistência e capacitação de Estados que necessitem e que estejam de acordo com as ações anti-terroristas.⁶⁰ Esta quarta diretriz refere-se à percepção que tiveram os norte-americanos de que os terroristas passaram a atuar em Estados nos quais não havia uma vigilância completa e efetiva de seus territórios e, perante tal fato, os Estados Unidos se ofereceram para prestar assistência na vigilância e reforço das leis nesses locais e, assim, salvaguardar seus interesses nacionais.

Com relação à América Latina, o relatório apontou a Colômbia, o Peru e a região da Tríplice Fronteira como focos de atividades terroristas. Com relação à Colômbia, houve a percepção de que o conflito armado das FARC, do ELN, e dos paramilitares ameaçavam a segurança nacional; e de que os ataques aos oficiais

⁵⁶ *Patterns of Global Terrorism*. 1999. US Department of State. Disponível em: <http://www.state.gov/www/global/terrorism/1999report/patterns.pdf>

⁵⁷ Não há uma definição universalmente aceita de terrorismo. Os Estados Unidos, neste relatório, definem o termo como: “o uso da violência premeditada, politicamente motivada, contra alvos civis, por parte de grupos ou agentes clandestinos”. *idem*. p.7.

⁵⁸ *Idem*. p.1.

⁵⁹ *Idem*. p.1.

⁶⁰ *Idem*. p. 2.

colombianos e o seqüestro de civis, inclusive três civis norte-americanos, foram todos considerados atividades terroristas.⁶¹

No Peru, houve a percepção de que seus movimentos guerrilheiros, Sendero Luminoso (SL) e o Movimento Revolucionário Tupac Amaru (MRTA), também praticavam atividades consideradas terroristas, às quais foram combatidas pela forte atuação do governo peruano⁶². A região da Tríplice Fronteira, por sua vez, era vista como possível fonte de atividades terroristas; e o relatório ressaltou o fato de terem sido feitos esforços políticos do Brasil, Argentina, e Paraguai para consolidarem cooperação em punições a grupos e indivíduos supostamente ligados ao terror “islâmico”, e os qualificou como avanços na região. Os esforços da Argentina foram criar, no âmbito da OEA, um Comitê Inter-Americano de Combate ao Terrorismo e tal fato foi visto como um grande avanço.

Como se pôde perceber, a partir da análise desses relatórios, já havia nos Estados Unidos uma crescente preocupação com o terrorismo internacional e o caráter transnacional de sua ameaça. A percepção de que o terrorismo não operaria mais em territórios definidos, como o Líbano ou o Irã, mas sim em territórios onde havia uma presença fraca e ineficiente do Estado, fez com que os norte-americanos ficassem em alerta com relação aos países da América do Sul, especialmente após os atentados terroristas em Buenos Aires, e pelo histórico de conflitos armados na Colômbia e no Peru. Assim, este tema percorrerá todo governo subsequente e seus desdobramentos para a América do Sul foram importantes.

⁶¹ Idem. p. 41.

⁶² Idem. 42.

Capítulo 3- A política estratégica de George W. Bush para a América do Sul.

Este capítulo tem por objetivo fazer um levantamento das políticas e programas específicos aplicados para a região andina e a tríplice fronteira, divididas cronologicamente entre o primeiro mandato de George W. Bush (2001-2004) e o seu segundo mandato (2004-2008). A partir deste levantamento será possível analisar quais foram os temas sensíveis recorrentes na região que demandavam políticas e programas a partir do que era considerado como ameaça. Para tanto, será necessário analisar a política estratégica abrangente do governo Bush, a partir de sua doutrina de governo inaugurada em 2002, e buscar fazer uma reflexão acerca da doutrina política que se instaurou no governo após os atentados terroristas de 2001 e de que maneira esta doutrina definiu qual era o inimigo e as prioridades em matéria de política estratégica dos Estados Unidos a partir de então.

3-1 O Governo George W Bush, sua estratégia e a tentativa de definir o inimigo.

Os Estados Unidos, sob a administração de George W. Bush deu continuidade à tarefa de redesenhar sua estratégia perante o sistema internacional, de acordo com os novos desafios advindos ao fim da Guerra Fria e que foram sendo, aos poucos, absorvidos durante a década de 90, como foi possível demonstrar no segundo capítulo deste trabalho. Esses novos desafios foram, em geral, conflitos étnicos, crises humanitárias, aumento exponencial do tráfico e produção de drogas, a necessidade de reforçar e expandir a democracia no âmbito internacional, e o terrorismo internacional.

A hegemonia norte-americana, nesse contexto, poderia ser compreendida como o produto de dois fatores, o primeiro foi sua supremacia material, tanto em termos militares, quanto em termos econômicos; e segundo foi a ausência de um adversário capaz de contrabalançar, por meios convencionais, sua influência no cenário internacional. A estratégia norte-americana, portanto, passou a ter um contorno mais concreto, do qual é possível extrair algumas características que se sobressaem com a administração George W. Bush. (LAYNE, 2006:12)

As características que se somaram ao desenho da nova estratégia do governo Bush foram um maior retorno à projeção de poder, ao unilateralismo, e ao isolacionismo, como foi possível observar no item 1-4 do primeiro capítulo deste trabalho. Nesse contexto, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, tiveram papel preponderante no recrudescimento dessas tendências. Para Ayerbe, o 11 de setembro contribuiu para a ascensão do exercício de um protagonismo mais impositivo, embora os objetivos gerais tenham mantido suas características principais. (AYERBE, 2009:195)

Para alguns estudiosos, os *policymakers* compreenderam este momento conflitivo vivido pelos Estados Unidos e imprimiram esta visão de mundo na nova doutrina e estratégia que estava por vir. Para Nasser, a ameaça do terrorismo internacional levou George W. Bush a rever a estratégia anterior de Bill Clinton, reconhecendo nela as preocupações com os *rogue* e *failed states*, para confeccionar sua própria estratégia. Nesse momento, é importante observar que os conceitos aplicados durante a estratégia da guerra fria de dissuasão e contenção, adotados para a adversária União Soviética, já não mais seriam adequados para combater os *rogue states* e as organizações terroristas de caráter global. Foi então, denominado “Eixo do mal” o conjunto dos *rogue* e *failed states* como o novo inimigo do país. (NASSER, 2009: 120)

A estratégia inaugurada após os ataques terroristas de 11 de setembro traduz os efeitos imediatos de tal ato: os Estados Unidos, recém-tomados de consciência de sua alta vulnerabilidade no novo cenário internacional, endureceram suas políticas, seus discursos e redefiniram as prioridades para o novo milênio: combater o terrorismo internacional, suas fontes e meios de sobrevivência. A Estratégia Nacional de Segurança⁶³, de 2002, reflete este novo ambiente político, como se pode perceber no seguinte trecho:

“The great struggles of the twentieth century between liberty and totalitarianism ended with a decisive victory for the forces of freedom—and a single sustainable model for national success: freedom, democracy, and free enterprise (...). Today the US enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence. (...)”

⁶³ The National Security Strategy, 2002. Disponível em: <http://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2002.pdf>

*Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government.*⁶⁴

Este novo cenário político, embora seja de supremacia econômica e militar para os Estados Unidos, lhe trouxe constrangimentos políticos e desafios à segurança nacional, tornando necessário que se mobilize todo o Estado em torno do desenho desta nova estratégia. Para Kissinger: *“At the apogee of its Power, the United States finds itself in an ironic position. In the face of perhaps the most profound and widespread upheavals the world has ever seen, it has failed to develop concepts relevant to the emerging realities.”* (KISSINGER, 2001: 19)

Kissinger estava certo ao afirmar a posição irônica em que se encontravam os Estados Unidos, porém os conceitos desenvolvidos ao longo da década de 90 não foram errôneos, pois não houve, por parte desse país, negligência com relação aos novos conceitos, como o terrorismo e sua ascensão como perigo para a segurança nacional. Porém, parte-se, no presente trabalho, da concepção de que houve um erro de cálculo e de percepção da própria natureza do inimigo e do grau de proximidade em que este se encontrava.

Este novo inimigo, conforme expresso pela Estratégia de 2002, qual seja o terrorismo internacional, poderia circular livremente em seu território livre e democrático, entre os milhares de civis inocentes, e espalhar o caos, o medo, e a violência.⁶⁵ Para combatê-lo, portanto, os Estados Unidos reafirmaram sua preponderância militar, convocaram as outras grandes potências a combaterem conjuntamente o terrorismo internacional e fizeram um alerta para o perigo de democracias não solidificadas, as quais ainda apresentavam problemas estruturais, como possíveis esconderijos aos terroristas:

Today, the world's great powers find ourselves on the same side- united by common dangers of terrorist violence and chaos. The US will build on these common interests to promote global security. (...)Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make states

⁶⁴ Idem. p. III.

⁶⁵ Idem. p. III.

Este alerta ao tema da pobreza não foi bem delimitado nesta estratégia, pois não foi explicado de maneira racional-dedutiva de que forma a pobreza poderia levar ao surgimento do terrorismo em um mesmo território. Tal tema teve influência direta nos discursos e políticas estratégicas para a América do Sul, pois, conforme se pôde observar no segundo capítulo, a região apresenta problemas com o tráfico e produção de drogas, lavagem de dinheiro e corrupção, problemas que estão ligados com a condição de pobreza em que se encontra a população local. Houve, portanto, na estratégia norte-americana inaugurada em 2002, uma dificuldade em definir de maneira objetiva o novo inimigo.

E é justamente a definição do inimigo a condição *sine qua non* para se delinear a estratégia nacional de segurança, pois é a partir desta definição que se torna possível refletir sobre as possíveis maneiras de combatê-lo e, da mesma forma, torna-se possível refletir sobre os possíveis territórios de combate e os outros atores envolvidos. Tal situação torna necessário um exame da definição de inimigo e suas especificidades.

Para Clausewitz, “a guerra é, pois, um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à sua vontade.” Assim, desde Clausewitz até os autores contemporâneos entende-se a guerra como um ato entre dois adversários no qual existe a vontade. Esta vontade é compreendida como o objetivo essencialmente político que não obteve êxito pelos meios diplomáticos. Assim, conforme se aumenta o objetivo político, potencializa-se o ato de guerra e, por outro lado, quando se diminui o objetivo político, debilita-se o ato de guerra. (CLAUSEWITZ, 2003:18)

Clausewitz apresenta a própria natureza da guerra, para o qual “é uma simples continuação da política por outros meios” e afirma que quanto mais o adversário ameaçar a existência da própria nação e quanto maior for a tensão que precede a guerra, mais a guerra será conforme sua forma total ou abstrata, e, quanto mais a guerra visar somente à vitória militar e à aniquilação do inimigo, mais se afasta do objetivo político. (CLAUSEWITZ, 2003:28).

Assim, os primeiros conceitos e estudos desenvolvidos sobre a guerra trazem consigo a necessidade de haver dois ou mais adversários e um objetivo político

⁶⁶ Idem. p.IV.

claro e bem definido, para que não haja perigos de se tornar a guerra um ato vazio, sem significação política e trazer mais perigos para a nação.

Dentro dessa lógica, uma das estratégias mais bem-sucedidas foi a dissuasão nuclear, que vigorou durante a Guerra Fria e mudou de forma considerável a maneira de se pensar a guerra. Sob esta estratégia, o fator material era o mais preponderante, pois o poderio nuclear era tanto que intimidava o recurso à guerra, abrindo espaço para uma maior negociação em termos político-diplomáticos. (BEAUFRE, 1998:91)

Entretanto, a dissuasão nuclear não foi suficiente para impedir a eclosão de conflitos armados e, após a Guerra Fria, mesmo com a existência de armas nucleares, aumentaram exponencialmente os conflitos armados. Portanto, a dissuasão nuclear deveria ser complementada com táticas menores, com mais agilidade e flexibilidade para acompanhar as mudanças pelas quais os campos de batalha têm passado. (BEAUFRE, 1998:104)

Este “vácuo” produzido pela dissuasão nuclear abriu espaço para manobras mais modestas, porém mais fáceis de penetrar no campo do inimigo e de ocorrer em pontos isolados, desenvolvendo ameaças de estratégia indireta e de forte repercussão psicológica. Da mesma forma, essa falsa impressão de “invencibilidade” trazida pela dissuasão nuclear trouxe consigo um perigoso otimismo e subestimação do hostil. Tal fato que, no caso dos Estados Unidos, já lhe custou duas guerras: Coréia do Norte e Vietnã, ambas causadas por um exacerbado otimismo, subestimação do inimigo e “misperception” ⁶⁷ das circunstâncias. (EVERA, 1999: 34)

A imensa superioridade bélica dos Estados Unidos, muitas vezes, o impediu de fazer os cálculos exatos das condições materiais e dos custos que um conflito pode trazer e os últimos conflitos mostram que têm ocorrido muitas perdas ao longo dos últimos anos.

Uma das grandes mudanças que houve no espectro da guerra foi em seu modelo clausewitziano, no qual havia uma clara divisão entre o governo, quem direcionava a guerra; as Forças Armadas, as quais lutavam e até morriam pela guerra; e, por fim, o povo, que pagava e sofria as consequências do conflito. As

⁶⁷ “Misperception” do inglês significa “falta de percepção exata” ou “falta de conhecimento”, o que geralmente implica em erros que podem trazer graves consequências. Para saber mais sobre este tema, ler: JERVIS. Robert. Hypothesis on Misperception. *World Politics*. 20(3). April.1968.

guerras atuais, entretanto, não apresentam em sua essência uma distinção entre esses atores. Por esta imprevisibilidade e falta de distinção, estas guerras podem até mesmo ser mais violentas e causar mais danos que as antigas guerras tradicionais. (CREVELD, 2003: 8). Talvez a mudança mais importante seja no papel da sociedade civil, pois ela se tornou, nos últimos anos, o próprio alvo de muitos conflitos que eclodiram nos últimos anos.

Entretanto, para alguns analistas, este modelo de guerra, compreendido como a disputa e o conflito entre dois Estados diferentes, é um modelo pós-westfaliano que vigorou após 1648, sendo que antes deste período as guerras não eram estatais. Para Holsti, por exemplo, a guerra como um instrumento estatal é um fenômeno relativamente novo, pois na Europa Medieval sempre prevaleceram conflitos entre grupos, povoados, ou, até mesmo, conflitos individuais que tomavam maiores proporções. (HOLSTI, 1996:1,2)

Dessa forma, na Estratégia Nacional de Segurança de 2002, os Estados Unidos apontaram para os perigos do radicalismo religioso e sugeriram a construção de uma rede de segurança global que restringisse os fluxos de pessoas e de informações para prevenir o terrorismo. Porém, o fizeram de maneira difusa e sem objetividade, dando um caráter muito abrangente a este tema⁶⁸.

Os Estados Unidos, ao não mostrarem com objetividade quais seriam os meios que utilizariam para combater o terrorismo e suas redes, acabaram por cair em um vácuo, no qual só havia palavras, princípios e valores, porém a ligação entre o que era anunciado e as medidas que eram tomadas não convergiam e, muitas vezes, eram contraditórias. Dentro desta falta de objetividade, também incorreram em um erro crucial: não definiram claramente quem era o seu inimigo. Assim, menções vagas como: *"The United States is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is terrorism- premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents"*⁶⁹, fizeram com que os Estados Unidos anunciassem uma guerra de alcance global por tempo indeterminado sem a presença de um inimigo concreto ou de um palco delimitado para a guerra.

Dessa forma, dentro deste contexto de enunciados políticos difusos e de apelos a valores universais, é que surgiu um certo vazio político, pois sem a

⁶⁸ The National Security Strategy, 2002. Disponível em: <http://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2002.pdf>

⁶⁹ Idem. p. V.

distinção clara entre amigo e inimigo não havia como definir quais seriam as prioridades da política, de forma objetiva.

Para Schmitt, o inimigo é aquele para o qual se deseja o aniquilamento concreto para se obter um fim político, portanto, o inimigo deve ser entendido dentro de um contexto público bem definido. Quando se passa do plano abstrato e passa-se a desejar o aniquilamento puro e concreto do inimigo, passa-se à guerra, por haver um objetivo político que exclui, por si, a existência do inimigo. (SCHMITT, 1962: XIV)

Ao observar a guerra civil espanhola de 1808 a 1813, Schmitt analisou a figura do partiano, um combatente irregular que lutava de forma assimétrica. Para este pensador, a figura do partiano põe em xeque a definição de guerra regular, pois muitas regras passam a ser violadas. Como exemplo, o autor cita o reino espanhol, que tinha, em seu território, combatentes irregulares representados pelos revolucionários. (SCHMITT, 1962:116)

Em linhas gerais, a guerra regular exclui a figura do partiano e é desse contexto que surge sua natureza do marginalizado. Essa marginalização do inimigo o deixa fora das leis internacionais e tem como consequência que tal combatente não espere nem direitos ou leis que o julguem em um Tribunal especial e, o que é pior, não meça as consequências de seus atos. (SCHMITT, 1962: 120)

Portanto, ao se refletir acerca do conceito do inimigo, pode-se afirmar que ao tornar o terrorismo internacional o principal inimigo dos Estados Unidos após os ataques de 11 de setembro, o país imprimiu personalidade a uma ação (terrorismo), a qual, por sua natureza não define *a priori* seu ator, e, por isso, a tipificação da ação e a generalização dos possíveis atores, ligando-os a temas, como a tecnologia, a pobreza, radicalismo⁷⁰ islâmico, entre outros, conferem falta de objetividade ao raciocínio inicial dos Estados Unidos em seu combate ao terrorismo, como foi expresso na Estratégia de 2002.

A reflexão sobre a tentativa norte-americana em definir o inimigo, para, a partir de então, construir a estratégia mais adequada, invoca a discussão da própria ação política norte-americana neste período. Segundo um dos preceitos de Max Weber, é preciso que o político faça uma elaboração minuciosa e metódica dos fatos, de maneira imparcial, para que se possam ter resultados concretos. Qualquer outro

⁷⁰ A tecnologia, a pobreza e o radicalismo islâmico foram temas citados pela estratégia norte-americana, como se pode observar no referido documento. Idem 68.

método, segundo Weber, pode acarretar consequências negativas que talvez se prolonguem por anos. Assim, toda atividade orientada segundo a ética pode ser subordinada a duas máximas: a ética da responsabilidade ou a ética da convicção. A ética da responsabilidade guia-se por princípios de que o homem responde estritamente por seus atos e é inteiramente responsável pelas consequências dos mesmos. (WEBER, 1993:113).

Enquanto a ética da convicção guia-se mais por princípios da ideologia ou da religião e, assim, passa-se a responsabilidade dos atos à ideologia ou à causa pela qual se está lutando. Isso não significa que não se possam mesclar as duas, porém, uma atitude que enfatize a ética da convicção em demasiado pode trazer graves consequências políticas. (idem).

Portanto, ao se refletir sobre estes conceitos de Weber, e sobre as reflexões de Schmitt, aplicados à estratégia norte-americana inaugurada em 2002, é possível afirmar que muitas das afirmações e das “certezas”, das quais partiam os enunciados, ou mesmo os discursos proferidos à época, tanto por George W. Bush, quanto por Condoleezza Rice, partiam de princípios próximos, em termos conceituais, à ética da convicção weberiana; e da indefinição do inimigo.

Pois, ao afirmarem em sua estratégia *“In pursuit for our goals, our first imperative is to clarify what we stand for: the US must defend liberty and justice because these principles are right and true for all people everywhere,”*⁷¹ e Condoleezza Rice, ao afirmar que os três principais pilares da nova doutrina eram: ⁷²1) defender a paz com a oposição à violência de terroristas e de regimes ilegais, 2) preservar a paz entre as grandes potências, e 3) propagar a paz buscando prolongar os benefícios da liberdade e da prosperidade, estavam evocando valores absolutos para salvaguardar seus interesses nacionais e este fenômeno causou dificuldades de transferir para a prática das políticas e justificá-las a outros Estados.

Um elemento novo da estratégia de 2002, expresso tanto pelo documento analisado, quanto pelo discurso de Condoleezza Rice, foi o uso da chamada “ação preventiva” para perpetrar ações de combate ao terrorismo internacional. Justificando a sua necessidade de haver maior rapidez nas ações de resposta ao terrorismo internacional, o governo afirmou que a postura tradicional reativa dos

⁷¹ Idem 62. p. 3.

⁷² RICE, Condoleezza. Em uma palestra proferida no Institute for Policy Research, em 2002, e enviado pela autora para publicação com exclusividade à Revista Política Externa. 63.

Estados Unidos, que vigorou durante a Guerra Fria, não mais seria adequada para responder ao perigo premente e às situações onde haveria risco vital ao país ⁷³, as quais demandavam uma ação pronta e imediata dos Estados Unidos, sem que houvesse, necessariamente, um ataque ao país.

Condoleezza Rice, ao explicar este novo elemento, dentro da estratégia de 2002, afirmou⁷⁴:

“... por uma questão de bom senso, os Estados Unidos devem estar preparados para agir quando necessário antes que as ameaças se concretizem por inteiro. (...) Nunca houve uma exigência moral ou legal que um país devesse esperar para ser atacado antes de poder cuidar de suas ameaças existenciais (...). Apropriar-se por antecipação não é uma ação que precede uma longa série de esforços. A ameaça tem de ser muito grave. E os riscos da espera têm que ser bem maiores que os riscos da ação”

Nesta afirmação, Rice atesta que nunca houve uma exigência moral ou legal que impedissem os Estados Unidos de inaugurarem a ação preventiva, porém, de acordo com várias abordagens tradicionais do Direito, como a Teoria Tridimensional do Direito⁷⁵, por exemplo, o sistema jurídico se rege da seguinte forma: primeiramente existe o fato, depois surgem a moral e os costumes e, em último lugar, são feitas as leis. Por isso, existe sempre a percepção geral de que o Direito sempre está um pouco atrasado com relação à velocidade dos acontecimentos, sejam de direito interno, sejam de direito internacional. Há, portanto, na justificativa

⁷³ Esta justificativa de perigo premente e de aparente direito de ação parte de um dos princípios mais antigos do Direito: *periculum in mora* e o *fumus boni juris*. Aquele se refere aos perigos da demora em agir, geralmente, onde há riscos de violência física e, neste caso, se o Direito agir tardiamente, o dano já terá ocorrido. O *fumus boni juris*, por sua vez, geralmente é aplicado juntamente à circunstância de *periculum in mora* e refere-se à aparente ação legítima e de direito do sujeito, portanto, a Justiça, por ter que atuar rapidamente, confere o direito ao sujeito da ação, por considerar que “aparentemente” é legítimo.

⁷⁴ Idem 68. p. 64, 65.

⁷⁵ A **Teoria Tridimensional do Direito** é uma concepção de Direito internacionalmente conhecida, elaborada pelo jusfilósofo brasileiro Miguel Reale em 1968, e posteriormente abordada em diversas obras. À época de sua divulgação, tratou-se de uma forma absolutamente revolucionária e inovadora de se abordar as questões da ciência jurídica, tendo esse pensamento arregimentado adeptos e simpatizantes em todo o universo dos estudiosos do Direito. Para saber mais sobre este tema, ler: REALE, Miguel. Teoria Tridimensional do Direito. São Paulo: Saraiva. 2005.

da Assessora de Segurança nacional do governo Bush, Condoleezza Rice, uma falsa premissa, ou até mesmo um possível jogo de palavras.

E é, portanto, em nome desses valores absolutos, que os Estados Unidos, ao direcionar sua estratégia para as diferentes regiões, se dirigem para o Hemisfério Ocidental:

*"In the Western Hemisphere we have formed flexible coalitions with countries that share our priorities, particularly with Mexico, Brazil, Canada, Chile, and Colombia. Together we will promote a truly democratic hemisphere where our integration advances security, prosperity, opportunity, and hope. We will work with regional institutions, such as the Summit of the Americas process, the organization of American states, and the Defense Ministerial of the Americas for the benefit of the entire hemisphere."*⁷⁶

Em nome dos valores da democracia, prosperidade e esperança, a estratégia de 2002 partia dos pressupostos da vinculação política multilateral que havia sido feita ao longo de toda a década de 90, conforme se analisou no segundo capítulo deste trabalho, para, neste momento, cobrar desses parceiros uma cooperação efetiva no combate ao terrorismo internacional.

Assim, o documento⁷⁷ aponta para problemas na América do Sul, com o tráfico de drogas e com conflitos armados, principalmente na Colômbia e afirma "reconhecer" a ligação entre terroristas e grupos extremistas, os quais desafiam a segurança nacional e recebem financiamento do tráfico de drogas. Entretanto, esta suposta ligação entre atividades terroristas, atividades guerrilheiras e o tráfico de drogas, não foi explicada, pelo contrário, foi apenas afirmada. Na sessão seguinte do presente trabalho, portanto, serão analisadas as políticas para a região, tendo como contexto o principal foco da estratégia norte-americana, o terrorismo internacional, será possível avaliar se, de fato, houve modificações em decorrência do mesmo para a região.

⁷⁶ Idem 62. p.10.

⁷⁷ Idem.

3-2 As políticas estratégicas para a América do Sul durante o primeiro mandato de George W. Bush.

O objetivo desta seção é apresentar as políticas estratégicas dos Estados Unidos para a América do Sul, durante o governo George W. Bush, a partir dos documentos oficiais para a região. Este exame tornará possível a formação de um panorama geral de temas que são fontes de demandas para a segurança nacional norte-americana perante a região, tendo como pano de fundo a luta contra o terrorismo internacional que se inaugura com a Estratégia de Segurança Nacional de 2002, a qual foi analisada na seção anterior.

Para tanto, será feita a análise dos Orçamentos para Operações no Exterior (OOE)⁷⁸, do Departamento de Estado, os quais descrevem os programas, metas e objetivos, divididos por países e por temas, de 2001 a 2004. A análise desses orçamentos será dividida entre a região andina e a região da tríplice fronteira, para o primeiro mandato. Além dos orçamentos, serão analisados relatórios de desempenho por programas e alguns comunicados internos, os quais trazem elementos importantes para a compreensão da percepção norte-americana com relação à América do Sul, no período em questão.

A opção por estes documentos decorreu da necessidade de analisar as políticas para a região de forma ampla, para verificar de que forma os programas para a América do Sul continuavam a abordar os temas presentes na região, como o tráfico de drogas e lavagem de dinheiro, e estes passaram a ser associados ao terrorismo internacional. Por esta razão, a análise se diferenciou da investigação anterior, a qual utilizou relatórios específicos para o combate ao tráfico, pois foi este o tema preponderante do governo de anterior no que se refere a suas políticas para a América do Sul.

⁷⁸ Luis Fernando Ayerbe, em seu capítulo “O Dimensionamento Estratégico da Segurança nas Agendas Latino-Americanas dos Estados Unidos, da União Européia e da China”, faz um levantamento completo dos programas estratégicos norte-americanos para a região, de 2000 a 2010. Ver em: AYERBE, Luis Fernando. *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.p.202.

3-2-1. A Região Andina.

Dessa forma, como foco principal da ação norte-americana na América do Sul, a região andina foi, gradualmente, recebendo uma série de programas que foram se sobrepondo uns aos outros, pois estes não se limitavam ao aspecto militar, mas se expandiam aos setores econômicos, jurídicos, e sociais; se acentuando e se modificando conforme as circunstâncias. No quadro IV podem ser observados os programas norte-americanos para a região, durante o primeiro mandato de George W. Bush:

Quadro IV ⁷⁹ : OOE's para a Região Andina: 2001 a 2004					
País	Programas	2001	2002	2003	2004
Colômbia	ACI (1)	—	—	526.200	473.9
	FMF (2)	—	—	17.100	98.450
	IMET (3)	1.040	1.180	1.165	1.676
	INCLE (4)	48.000	376,9	—	—
Bolívia	ACI	—	—	90,727	91.000
	FMF	—	500	1.990	3.976
	IMET	665	712	800	589
	INCLE	—	—	—	—
Peru	ACI	—	—	128.05	116.000
	FMF	—	—	900	—
	IMET	509	518	592	—
	INCLE	48.000	142.500	—	—

Quadro IV: Este quadro foi elaborado a partir dos OOE's – Orçamentos para Operações Externas, de 2001 a 2004.

Conforme expresso no Orçamento de Operações Externas de 2001⁸⁰, a Colômbia apresentava um grande desafio para os *policymakers* norte-americanos, pois ao lado do objetivo principal para o país, de combater o tráfico de drogas ilícitas, os programas complementares deveriam abranger o suporte à democracia, prestar assistência humanitária e incentivar a economia. Os programas que se sobressaíram, nesse período, foram os de reforço das leis antinarcóticos (INCLE) e

⁷⁹ Valores em milhões de dólares. (1)ACI:Andean Counterdrug Initiative. (2)FMF:Foreign Military Financing. (3)IMET:International Military Education and Training. (4)INCLE:International Narcotics Control and Law Enforcement.

⁸⁰ FY 2004. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State 2003. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/9476.pdf.

os de treinamento de militares (IMET), havendo, portanto, mais ênfase no combate ao tráfico de drogas e na militarização. Estes programas devem ser entendidos sob o contexto da ajuda e financiamento norte-americano do Plano Colômbia, o qual, por sua vez, já somava uma série de reforços ao país.

Com relação à Bolívia, o objetivo principal foi erradicar o cultivo de coca, dando continuidade à estratégia dos anos anteriores, ao lado do reforço às leis e programas de estabilidade social. O documento apontou para a premente necessidade de se implementar no país uma reforma do sistema judiciário, relacionado com os temas do narcotráfico, direitos humanos e investimentos. Percebe-se, nesse momento, que houve uma interferência, por parte dos Estados Unidos, nos assuntos de ordem interna da Bolívia. O programa que se sobressaiu para o país foi o de treinamento e assistência às forças militares (IMET).

O Peru, por sua vez, era visto como um país aliado aos Estados Unidos no combate ao tráfico e produção de drogas. Era interesse dos Estados Unidos, conforme aponta o documento, que fossem feitas reformas políticas democráticas, que reduzissem as condições de pobreza, e que melhorassem as condições de treinamento das forças militares. O então recém-eleito candidato Alejandro Toledo foi visto com bons olhos pelos Estados Unidos, por ter declarado estar de acordo com as reformas consideradas necessárias. Os programas aplicados ao país seguiam a tendência que já havia na administração Clinton, de reforço das leis antinarcóticos (INCLE), e de treinamento e equipamento das forças militares (IMET).

Em seu Relatório de Desempenho por Programas⁸¹, de 2002, o Departamento de Estado fez um balanço das políticas estratégicas do país, e definiu os seguintes temas de interesse nacional: segurança nacional, prosperidade econômica, fronteiras norte-americanas, aplicação da lei, democracia, questões humanitárias e questões globais. Dentre estes temas, os que faziam referência aos países da América do Sul são: a aplicação da lei, a qual engloba o crime internacional, o tráfico de drogas e o combate ao terrorismo; e o tema da democracia.

Ligado ao crime internacional, o documento apontou para a corrupção e a lavagem de dinheiro, entre as preocupações à segurança nacional. A corrupção, segundo o documento, “facilita o crime, impede o livre trânsito de riquezas e

⁸¹ Program Performance Report. US Department of State. 2002. p.3. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/9814.pdf

investimentos, e desestabiliza regimes democráticos”. A lavagem de dinheiro, por sua vez, foi vista como “um hábito comum entre os grupos transnacionais ligados ao terrorismo internacional e ao tráfico de drogas ilícitas, pois necessitam lavar o dinheiro que utilizavam em tais atividades, para poder movimentá-lo livremente pelo sistema bancário mundial”.⁸²

Para o interesse nacional da aplicação da lei, os Estados Unidos definiram como objetivo estratégico a redução da entrada de drogas ilegais no país, e como meta de desempenho, o aumento da efetividade dos governos em reduzir o cultivo de coca, ópio e maconha⁸³. Seguindo a estratégia iniciada nos anos 90, o combate às drogas se daria, principalmente a partir da redução da produção de drogas, através da combinação entre aplicação da lei, erradicação de cultivos e implantação de programas alternativos de desenvolvimento, conforme foi analisado no capítulo anterior. Em termos de programas de financiamento, o documento apontou que o foco principal foi a Região Andina, como a única fonte produtora de cocaína do mundo e uma das maiores fontes produtoras da heroína que entrava nos Estados Unidos.

Para tanto, foi criado o programa “Iniciativa para a Região Andina” (*Andean Region Initiative*) (ARI⁸⁴), o qual previa a combinação da aplicação da lei, da erradicação dos cultivos, do combate às leis permissivas e bloqueios às atividades do tráfico; com incentivos econômicos, através do desenvolvimento econômico alternativo e ampla construção de instituições (*institution-building*) em setores jurídicos. A seguir serão analisados os desdobramentos deste programa para os países andinos, resumidos no Quadro V, de acordo com o relatório analisado:

⁸² Idem. p. 75.

⁸³ Idem. p.82.

⁸⁴ Os programas específicos da Iniciativa para a Região Andina (ARI) poderão ser observados nos quadros dos OOES, sob a sigla ACI (*Andean Counterdrug Initiative*), pois estes passam a ter esta denominação mais assertiva sobre o tema das drogas.

Quadro V: Resultados iniciais da Iniciativa para a Região Andina (ACI): 2002.			
País	Status	Resultados em erradicação	Iniciativas do governo norte-americano
Colômbia	Apesar dos avanços, a violência persistia.	Erradicação de mais de 84.000 hectares de coca e mais de 1.800 hectares de ópio; destruição de laboratórios.	Plano Colômbia: além da erradicação, houve a implantação de programas locais de desenvolvimento, com mais de 37.000 famílias que aderiram ao plantio alternativo.
Bolívia	Não houve avanços	O cultivo de drogas ilícitas aumentou no país, por isso os resultados foram insatisfatórios.	Dificuldades e “resistência” local às atividades de erradicação e desenvolvimento alternativo.
Peru	Houve avanços, embora o governo local tenha permitido alguns replantios.	Erradicação de 4.000 hectares de coca.	Desenvolvimento alternativo com cerca de 15.000 fazendeiros e 27.000 hectares de agricultura lícita.

Quadro V: Este quadro foi elaborado a partir da análise do Relatório de Desempenho por Programas, de 2002.

Segundo os dados do relatório referentes ao programa ACI, resumidos no Quadro V, a Colômbia apresentou significativos avanços, principalmente em decorrência da significativa erradicação do plantio de coca e de ópio, entretanto, a violência no país persistia em decorrência do conflito entre os grupos armados. Houve também a destruição de laboratórios de cocaína. E embora tenha sido feito um significativo trabalho com desenvolvimento alternativo para famílias, o documento apontou para o problema dos solos que não eram ricos em nutrientes, o que dificultava o plantio alternativo. Houve também, neste país, o treinamento e equipamento de uma brigada antinarcóticos (três batalhões) e a transferência de helicópteros para o país. Além disso, o grupo Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), de para-militares, passou a ser designado com grupo terrorista pelos Estados Unidos.⁸⁵

No que se refere à Bolívia, o documento afirmou que a “violência” contra ações de erradicação e de desenvolvimento alternativo, além de leis permissivas, fez com que não se alcançassem objetivos satisfatórios e o cultivo aumentou desde o ano posterior, entretanto, o relatório não demonstrou os números. O Peru, por sua vez, apresentou resultados satisfatórios, segundo o relatório, nas ações de erradicação e

⁸⁵ Idem. p. 84

de desenvolvimento alternativo, entretanto, apontou o governo local como “errôneo”⁸⁶ por ter permitido comunidades locais replantarem coca em alguns locais.

Para o relatório, a percepção do impacto que os ataques terroristas de 2001 tiveram na estratégia para a região ainda estava ainda sendo mais bem formada. Porém, a modificação que pôde ser percebida foi o aumento da detenção de traficantes nos portos americanos, por conta da maior vigilância das entradas do país, mas por outro lado, houve relatos de que alguns traficantes tenham sido encorajados devido à transferência de recursos e esforços da aplicação da lei antiterrorismo.⁸⁷

Na projeção para os próximos anos, o relatório reforçou a continuidade e intensificação dos programas de erradicação, incluindo a expansão da erradicação aérea na Colômbia. Houve também a busca por um maior enfoque nas atividades de aplicação da lei para os países da região fronteira, nos quais havia o risco de transbordamento do problema das drogas, são eles: a Venezuela, Brasil, Equador e Panamá.

No Orçamento de Operações Externas (OOE) de 2002⁸⁸, o governo afirmou a importância de a Colômbia ter concretizado seu “Plano Colômbia”, para o qual era “uma estratégia abrangente em reação a todas as questões sensíveis que assolavam a região”⁸⁹. Havia uma percepção geral de que o governo Uribe, assumido em 2002 e que se tornou o principal aliado dos Estados Unidos na região, seria capaz e eficiente para dar continuidade ao Plano Colômbia. Assim, permaneceram os programas de treinamento aos militares (IMET) e de reforço às leis (INCLE), ao lado do Plano Colômbia, que passou a ser o centro das ações de combate ao tráfico no país.

Com relação à Bolívia, o orçamento de 2002 apontou para uma continuidade das operações de treinamento militar (IMET), e manteve as percepções e justificativas do orçamento de 2001. Entretanto, o foco passou a ser mais enfático nas operações de combate ao tráfico e produção de drogas, através do *Andean Counterdrug Initiative* (ACI), a partir de 2003, conforme explícito no quadro IV.

⁸⁶ O presente trabalho optou por utilizar aspas em alguns termos que demonstram claramente a percepção norte-americana sobre determinado país ou fato, com o intuito de ressaltar tais percepções.

⁸⁷ Idem. p. 83

⁸⁸ FY 2005. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2004. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/17790.pdf

⁸⁹ Idem. p. 455.

O Peru seguiu sendo percebido como um parceiro dos Estados Unidos na região, principalmente sob a administração de Toledo. Persistiram, portanto, os programas de treinamento militar e de reforço das leis antinarcóticos, ao lado de iniciativas que tiveram por objetivo promover o desenvolvimento econômico, o maior fortalecimento da democracia, e uma maior “agressividade”⁹⁰ na política de combate ao tráfico e produção de drogas.

O Orçamento de Operações Externas⁹¹, de 2003, por sua vez, apresentou algumas modificações com relação aos anteriores. Pois, primeiramente, houve o destino de grandes quantias para a Iniciativa Andina de Combate às Drogas (ACI), a qual iria agrupar várias iniciativas conjuntamente, como pudemos observar no quadro V. Esta estratégia teve por objetivo trabalhar de maneira conjunta os problemas que afetavam a região e lançar programas comuns aos países, sem levar, porém, em consideração as diferenças culturais e sócio-políticas dos países em questão, haja vista os diferentes efeitos que esta iniciativa gerou nos países, conforme foi analisado.

A segunda diferença apresentada pelo orçamento de 2003 foi o aumento exponencial dos gastos com os programas de financiamento militar (FMF) nos países andinos. A justificativa apresentada para os gastos com a ACI na Bolívia foi de que estes fundos seriam utilizados para “consolidar a erradicação que estava sendo feita e garantir que o cultivo e o tráfico de drogas não voltassem a ganhar forças no país.”⁹² E a justificativa para o aumento dos fundos de financiamentos foi a de “aumentar a efetividade das Forças Armadas no controle de áreas remotas e dar apoio e segurança às operações de erradicação e interdição”⁹³.

As justificativas dos gastos com a ACI e os fundos de financiamento militares para a Colômbia e o Peru foram similares às feitas para a Bolívia, porém, percebe-se que há uma percepção norte-americana de que aqueles são mais “cooperativos” com seus programas e estratégias para a região, como se pode apreender no seguinte trecho, ao que se refere à Colômbia e ao Peru:

⁹⁰ Idem. p. 485.

⁹¹ FY 2006. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2005. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/28980.pdf.

⁹² Idem.p. 470.

⁹³ Idem.p. 471.

*“ACI programs thus provide core funding for what we must do if President Uribe is to succeed in his determination to end the narcotics trade in Colombia and stop the terrorism that threatens elected democracy in one of our key Latin American allies, as well as the stability of the entire Andean region. (...) In the Toledo administration, the United States has a partner committed to work with us to advance our mutual national security interests.”*⁹⁴

Já o Orçamento de Operações Externas⁹⁵, de 2004, apresenta algumas modificações ao ano de 2003, em termos de valores transferidos, e em relação à argumentação utilizada para a continuidade dos programas.

Com relação à Colômbia, houve um substancial aumento nos valores dos programas de fundos para fins militares (FMF) e certa inquietude com o fato de que o Plano Colômbia deveria passar novamente pela sanção presidencial do Presidente Uribe. Na dúvida, os Estados Unidos se anteciparam e projetaram reforços nas suas estratégias para o país. Neste caso, partiu-se da argumentação de que expandiriam ainda mais a ACI, pois foi, segundo o orçamento, um programa baseado nos parâmetros do Plano Colômbia para combater o tráfico e o terrorismo na região. Nesse contexto, o programa ACI foi descrito como: *“the continuation of the Administration’s multi-year counterdrug assistance efforts designated to sustain and expand programs initially funded by Plan Colombia in the fiscal year 2000 emergency supplemental appropriation act”*⁹⁶

Ao se referir à Bolívia, houve também um aumento nos programas de fundos para fins militares (FMF) e percebe-se, com relação ao ano anterior, que houve um aumento da divergência política entre ambos os países, pois o documento descreve a situação no país como *“Bolivia’s democracy faces many challenges, including insufficient administration of justice, corruption, the limited presence of the state in conflictive and excluded áreas, and the continuing weakness and distrust of traditional political parties”*⁹⁷.

⁹⁴ Idem.p. 476 e 505.

⁹⁵ FY2007. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. 2006. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/42255.pdf

⁹⁶ Idem. p. 508.

⁹⁷ Idem. p. 502.

Para o Peru, os valores, os programas e a argumentação continuaram os mesmos do orçamento anterior, porém houve um alerta com relação ao que os Estados Unidos chamaram de “*ungoverned spaces*”⁹⁸ no país, principalmente em áreas fronteiriças onde a presença do Estado era considerada mínima e poderia haver transbordamento da ameaça da produção e cultivo de drogas e terrorismo.

Portanto, pode-se afirmar, a partir da análise e reflexão acerca da estratégia norte-americana para a região andina, que, durante o primeiro mandato Bush, houve uma continuidade das políticas que foram perpetradas para a região andina durante a década de 90, porém houve um aumento dos recursos transferidos para a região, em decorrência do objetivo de fortalecer as Forças Armadas e os Estados nacionais, além do apoio maciço ao Plano Colômbia e da Iniciativa Andina de Combate às drogas. Com relação ao terrorismo internacional, os programas passaram a se justificar pelos problemas tradicionais da região, como o tráfico e produção de drogas, entre outros, mas também pelos riscos do terrorismo internacional se desenvolver na região, porém não houve mudanças significativas.

3-2-2. A Tríplice Fronteira.

Com relação à região da tríplice fronteira, a qual compreende o Brasil, Argentina e Paraguai, os Estados Unidos, por meio de seu Orçamento de Operações Externas de 2001⁹⁹, mantiveram o foco em operações de financiamento de produtos e atividades militares, em treinamento e equipamento de militares, e no reforço das leis antinarcóticos, como se pode observar no quadro VI:

⁹⁸ Idem. p. 535.

⁹⁹ FY 2004. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. 2003 Department of State. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/9476.pdf

Quadro VI ¹⁰⁰ : OOE's para a Tríplice Fronteira: 2001 a 2004					
País	Programas	2001	2002	2003	2004
Argentina	FMF	998	1.000	1.990	—
	IMET	846	1.025	1.000	1.082
Brasil	ACI	—	—	6.000	10.200
	DA (5)	7.318	4.799	7.967	7.643
	IMET	241	437	483	-
	INCLE	2.000	6.000	—	—
Paraguai	DA	6.320	3.600	3.895	4.140
	ESF (6)	3.492	3.500	3.000	2.892
	IMET	238	360	297	—
	Peace Corps	3.157	3.228	3.067	3.020

Quadro VI: Este quadro foi elaborado a partir dos OOE's – Orçamentos para Operações Externas, de 2001 a 2004.

No que se refere à Argentina, os programas norte-americanos mantiveram-se os mesmos de 2000¹⁰¹, e a percepção com relação ao país era de que havia um bom relacionamento político e um clima de cooperação entre os governos, principalmente na luta contra o tráfico de drogas. O Orçamento para Operações Externas, de 2001, enfatizou o papel importante desempenhado pela Argentina durante o ano 2001, com suas operações de manutenção de paz. Através dos programas de FMF, seria possível que o país aumentasse sua capacidade em operações de manutenção de paz e de vigilância de suas fronteiras. Com relação às suas fronteiras, o tema passou a ser abordado com mais ênfase após os atentados terroristas ocorridos nos anos 90 em seu território, o que gerou uma maior vigilância na região da tríplice fronteira e na fronteira com a Colômbia. Além disso, as operações de treinamento militar (IMET) contribuiriam para a segurança local.

Com relação ao Brasil, assim como para a Argentina, foram mantidas as políticas do ano 2000 e os principais interesses dos Estados Unidos para o país foram, conforme o documento, que este país mantivesse a estabilidade regional e fortalecesse o combate ao crime internacional e o combate ao terrorismo. Por ser considerado um importante trânsito para o tráfico de drogas internacional, os programas no país visavam ao reforço das leis antinarcóticos (INCLE) e ao treinamento militar (IMET). Outro fator enfatizado pelo documento foi o perigo do transbordamento da produção de drogas e conflitos da Colômbia para o Brasil, na

¹⁰⁰ (5) DA:Development Assistance, (6) ESF:Economic Support Funds.

¹⁰¹ Ver em: FY 2003. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. www.state.gov/documents/organization/3974.pdf

região amazônica, por isso, a cooperação do governo brasileiro seria fundamental, para que os Estados Unidos “ajudassem” a deter tal ameaça.

Com relação ao Paraguai, o documento versou sobre a necessidade prioritária de fortalecer a democracia no país. Os outros temas sensíveis, como violação de propriedade intelectual, violações dos direitos humanos, tráfico de drogas e terrorismo, segundo o documento, só poderiam ser adequadamente abordados a partir de uma democracia efetivamente consolidada. Os programas de treinamento militar (IMET) e de reforço da aplicação da lei (INCLE), além de programas de auxílio ao desenvolvimento (DA) foram considerados prioritários para o país.

O Orçamento de Operações Externas (OOE) de 2002¹⁰², de forma geral, manteve em comparação com ano anterior seus programas e a média dos valores destinados para cada país da tríplice fronteira, priorizando as ações de reforço da aplicação das leis (INCLE), financiamento militar (FMF) e treinamento militar (IMET). As justificativas, em geral, também permaneceram as mesmas com relação a cada país.

Em 2003, em reação à crescente preocupação com a porosidade das fronteiras e à natureza transnacional das ameaças da região, os Estados Unidos buscaram um arranjo político com os países da região- Argentina, Brasil e Paraguai- o qual se convencionou chamar de “Grupo 3 +1”¹⁰³, para que fossem discutidas em conjunto possíveis soluções para a ação de combate ao terrorismo. Na reunião do grupo foram discutidos os meios de fortalecimento das instituições financeiras locais, a legislação sobre lavagem de dinheiro, as possíveis fontes de financiamento do terrorismo, o problema do tráfico de drogas e de armas na região, assim como o fortalecimento das leis sobre a troca de informações sobre o tema. De acordo com a ata da reunião, os países se declararam contra o terrorismo internacional e concordaram com o fato de que este só poderia ser combatido através da ampla cooperação em segurança entre os países.

¹⁰² FY 2005. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2004. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/17790.pdf

¹⁰³ Communiqué of the 3+1 Group on Counterterrorism.Paraguai. 2003. Disponível em: www.state.gov/p/wha/rls/70993.htm

O Orçamento de Operações Externas¹⁰⁴, de 2003, apresentou um perceptível aumento de valores em alguns programas, mesmo mantendo as justificativas com relação ao ano anterior para os países da tríplice fronteira. Para a Argentina, houve um aumento de quase 100% nos gastos com financiamentos militares (FMF) com relação ao ano anterior. Porém, os valores destinados ao treinamento de militares (IMET) se mantiveram basicamente os mesmos.

Com relação ao Brasil, houve uma significativa transferência de recursos pela ACI, a qual previa ajuda não só aos países andinos, mas também aos países que faziam fronteira com os estes países e sofriam o risco do transbordamento da ameaça da produção e do tráfico de drogas e do terrorismo invadir o território nacional; e houve também um aumento significativo dos recursos destinados ao desenvolvimento (DA). No que se refere ao Paraguai, de um modo geral, houve continuidade, tanto de valores, quanto de justificativas.

O Orçamento de Operações Externas¹⁰⁵, de 2004, apresentou, por sua vez, continuidades com relação aos anos anteriores, tanto em termos de valores e programas para os países da tríplice fronteira, quanto em termos das justificativas apresentadas ao Congresso. Para o Brasil, porém, foi possível perceber um aumento significativo dos valores para a Iniciativa Andina de Combate às Drogas e um aumento da preocupação com sua zona fronteira com os países andinos. Com relação os outros países, as justificativas se mantiveram as mesmas.

O “Grupo 3 +1”, dando continuidade ao que foi discutido na reunião de 2003, se reuniu em 2004¹⁰⁶ para deliberar sobre uma série de diretrizes com relação ao terrorismo internacional e os crimes correlatos. Sob a perspectiva da cooperação em segurança, e da compreensão ampla deste conceito, a delegação chegou às seguintes conclusões:

1) De que não houve, de acordo com a informação disponível, atividades operacionais de atividades terroristas na região da tríplice fronteira;

¹⁰⁴ FY 2006. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2005. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/28980.pdf.

¹⁰⁵ FY2007. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. 2006. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/42255.pdf

¹⁰⁶ Communiqué of the 3+ 1 Group on the Tri-Border Area Security. Washington D.C. 2004. Disponível em: www.state.gov/p/wha/rls/70992.htm

2) A delegação reconheceu a importância de se intensificar a luta contra a lavagem de dinheiro e financiamento de atividades terroristas;

3) Havia a necessidade de adequar a legislação interna de cada país às legislações internacionais contra o terrorismo.

Pode se afirmar, portanto, que o mecanismo político do “Grupo 3 +1”, não foi capaz de vincular, de maneira mais intensa, os países participantes ao tema do terrorismo, por exemplo, a utilizarem um denominador comum para o conceito de terrorismo, ou um mecanismo de defesa comum. O que foi feito, portanto, neste grupo foi apenas o reconhecimento comum da importância do tema e da necessidade de se protegerem das atividades congruentes às atividades terroristas.

Assim, a partir da análise feita até este momento e da reflexão acerca das políticas dos Estados Unidos para a região da tríplice fronteira, durante o mandato Bush, pode se perceber que houve uma continuidade das políticas para a região, com a permanência do tema do tráfico de drogas, da lavagem de dinheiro, e fortalecimento da democracia como os temas principais. Entretanto, houve uma maior abordagem do tema do terrorismo internacional para a região, seja invocando o tema nas justificativas dos programas para cada país, seja através da tentativa do arranjo político do “Grupo 3 +1”.

3-3 As políticas estratégicas para a América do Sul durante o segundo mandato de George W. Bush.

O segundo mandato Bush e sua política estratégica para a América do Sul permanecem, em geral, as mesmas do primeiro mandato. Os temas também permanecem os mesmos, tendo como foco principal o combate às drogas e aos crimes transnacionais, os quais, por sua vez, passaram a ser interligados ao terrorismo internacional.

3-3-1 A Região Andina

Com relação à região andina, o programa prioritário para a região continuou sendo a Iniciativa Andina de Combate às Drogas (ACI) e iniciativas de assistência com caráter desenvolvimentista, com variações de acordo com cada país, como pode se verificar no Quadro VII:

Quadro VII ¹⁰⁷ : OOE's para a Região Andina: 2005 a 2008					
País	Programas	2005	2006	2007	2008
Colômbia	ACI	462,767	464.781	465.000	439,625
	FMF	99.200	89.100	85.500	55.050
	IMET	1.700	1.673	1.646	1.426
	INCLE				41.907
Bolívia	ACI	90.272	79.200	66.000	48,895
	CSH (7)	16.495	17.233	16.885	16.936
	DA	8.186	10.091	14.700	26.618
	ESF	7.936	5.940	4.500	16.862
Peru	ACI	115.370	106.920	103.165	60,581
	CSH	14.756	14.213	12.736	12.785
	DA	11.246	9.369	11.000	11.611
	INCLE			102.765	36.546

Quadro VII: Este quadro foi elaborado a partir da análise dos Orçamentos para Operações Exteriores, de 2005 a 2008.

No Orçamento para Operações no Exterior¹⁰⁸, de 2005, o governo norte-americano expressou sua percepção de que o governo colombiano era uma peça-chave no combate à produção de drogas na região, chamada pelo documento de “problemática”. O “Plano Colômbia”, iniciativa do governo colombiano compreendida pelo documento como “um conjunto de esforços para fortalecer a democracia, o respeito aos direitos humanos, para promover avanços econômicos, e o meio para derrotar o tráfico e produção de drogas e o terrorismo” na região, lidava com questões congruentes aos interesses norte-americanos no país e, por esta razão, recebeu e continuaria recebendo apoio maciço norte-americano.¹⁰⁹

O período inicial de implantação do Plano Colômbia, de 1999 a 2005, foi visto como muito bem-sucedido pelo documento, porém seria preciso solidificar seus avanços e continuar a luta contra a produção, o tráfico de drogas e os grupos guerrilheiros, por isso, uma nova fase, de 2006 a 2010, seria a fase de consolidação do Plano Colômbia (PCCP)¹¹⁰. Esta reformulação manteve as diretrizes e delineamentos dos planos anteriores, somando uma quarta e nova diretriz¹¹¹:

¹⁰⁷ (7)CSH: Child Survival and Health

¹⁰⁸ FY 2008. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2007 a. Acesso em: www.state.gov/documents/organization/60656.pdf

¹⁰⁹ (idem, p. 543)

¹¹⁰ Esta fase de consolidação do Plano Colômbia (2006-2010) foi chamada de *Plan Colombia Consolidation Phase (PCCP)*.

¹¹¹ Idem 106.

- 1) Combater o tráfico de narcóticos, o terrorismo e o crime transnacional.
- 2) Reativação social e econômica.
- 3) Fortalecer as instituições e o sistema jurídico.
- 4) Buscar a desmobilização dos grupos armados ilegais e a reintegração de seus ex-membros.

O governo norte-americano expressou total concordância com essas diretrizes e anunciou que as justificativas orçamentárias ao Congresso seriam feitas através dos programas ACI, FMF, IMET e através do Programa de Não-Proliferação, Anti-Terrorismo, Desminagem e Afins (NADR). As FARC, por sua vez, passaram a ser denominadas Organização Terrorista Estrangeira (FTO), porém o documento não aprofundou suas justificativas, relatando somente que o grupo guerrilheiro mantinha seqüestrados três cidadãos norte-americanos e que estavam sendo feitos esforços para liberá-los.

Com relação à Bolívia, o orçamento de 2005 priorizou os fundos destinados para a ACI, ao lado de programas com base assistencialista e desenvolvimentista: DA, CSH e ESF, pois a percepção que se tinha do país era de que havia um “déficit democrático” e que este precisava ser corrigido através desses programas para que fossem atendidos os interesses norte-americanos no país.

Existia, entre as justificativas para o país, uma preocupação com o desenvolvimento econômico e social, a produção ilegal de coca e exportação de cocaína para os Estados Unidos. A eleição do fim do ano de 2005 de Evo Morales trouxe uma preocupação latente ao governo norte-americano¹¹², por ser visto como um governo que fez sua campanha com promessas de descriminalizar o cultivo da coca e nacionalizar propriedades privadas, e, por isso, ofereceria ameaças para a relação entre ambos os países. O governo norte-americano, por sua vez, anunciou que exigiria flexibilidade do novo governo bolivariano para proteger os interesses norte-americanos no país. Anunciou também que continuaria (havendo circunstâncias para tanto) a cooperar com o então novo governo, com os militares e com os governos regionais.

O panorama geral da Bolívia traçado pelo governo americano apresenta o país com sérios problemas, como a necessidade de se implantar uma reforma política, econômica e jurídica, com ênfase nos direitos humanos e a necessidade de buscar

¹¹² Idem. p. 538.

uma solução para a fragmentação social que assolava o país, além de combater o fato de o país permanecer como o terceiro maior produtor de coca do mundo¹¹³.

Com relação ao Peru, assim como para os outros países andinos, o programa principal é o ACI, ao lado dos programas com foco no desenvolvimento econômico e social, como o DA, ESF e CSH. O documento aponta o governo do país como um exemplo de governo colaborador e cooperativo com o governo norte-americano, principalmente com relação aos seus programas de reformas econômicas, democracia, combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas. Em algumas áreas remotas do país, segundo o documento, “insurgentes” do Sendero Luminoso (SL), em colaboração com os narcotraficantes, fizeram ataques armados contra oficiais peruanos. Por fim, o país seguiu sendo o segundo maior produtor de folha de coca do mundo.

O Orçamento para Operações no Exterior¹¹⁴, de 2006, para a região andina, continuou dando ênfase ao programa “Iniciativa Andina para o Combate às Drogas” (ACI), ao lado de programas de desenvolvimento econômico e social para toda a região, dando ênfase ao reforço das instituições democráticas e a reformas jurídicas, como se pode observar no Quadro VII.

Com relação à Colômbia, o documento enfatizou a bem-sucedida reeleição do governo Uribe e sua cooperação com o governo norte-americano em uma abordagem integrada contra o narcotráfico e o terrorismo. Destacou também o progresso alcançado através do Plano Colômbia e enfatizou os interesses norte-americanos no país, sendo os principais: combater o tráfico e a produção de drogas, e combater três “organizações terroristas estrangeiras”, as quais seriam as FARC, a ELN e a AUC, que atuavam no país¹¹⁵. Para a Colômbia, o programa preponderante, ao lado da ACI, foi o FMF, com fundos destinados ao financiamento militar.

Com relação à Bolívia, o documento apontou que as prioridades norte-americanas para o país eram fortalecer as instituições democráticas, reverter o cultivo ilegal de coca e a produção de cocaína, interromper a rota do tráfico

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ FY 2008. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2007b. www.state.gov/documents/organization/84462.pdf

¹¹⁵ Idem. p. 612.

internacional, reduzir a exclusão social e econômica e além de amenizar as tensões sociais e políticas existentes no país¹¹⁶.

O Peru, por sua vez, seguiu como um dos governos mais próximos dos Estados Unidos na região. Em ordem de prioridade, o documento expressou os principais interesses no país: estabelecer um governo justo e democrático, o combate ao narcotráfico e à suposta ligação entre narcotraficantes e organizações terroristas, o combate à pobreza e, por fim, aumentar a capacidade do Estado de investir na sociedade. O governo Toledo (2001-2006) foi considerado essencial para o alicerce econômico e democrático no país e o recém-eleito governo de Alan Garcia, segundo o documento, teria que enfrentar o desafio de acolher as demandas da população. Tanto para o Peru, quanto para a Bolívia o programa preponderante foi o ACI, ao lado de programas que visavam ao fortalecimento institucional e democrático.

Pode se perceber que a partir do orçamento de 2006, houve um alerta mais enfático para a suposta ligação entre grupos ligados ao tráfico de drogas ilícitas ou grupos guerrilheiros e organizações terroristas. Principalmente estas organizações do tráfico e grupos guerrilheiros que já havia na região, porém passaram a ser denominadas organizações “narcoterroristas” e “narcoguerrilha”, respectivamente, entre as justificativas apresentadas pelo governo para a região.

O Orçamento para Operações no Exterior¹¹⁷, de 2007, ao se referir aos países do hemisfério como um todo, afirmou que o desafio central para a segurança nacional dos Estados Unidos na região eram as ameaças não tradicionais e transnacionais oferecidas pelo crime organizado, tráfico de drogas, gangues violentas e terrorismo. Para deter tais ameaças, os Estados Unidos vieram, ao longo dos últimos anos, construindo programas de cooperação que foram além da assistência militar. Assim, ao reconhecerem que para a segurança nacional norte-americana seriam indispensáveis a prosperidade econômica em longo prazo e a estabilidade política da região, os programas norte-americanos seguiram enfatizando, ao longo dos anos, o fortalecimento das leis e a cooperação em inteligência.

¹¹⁶ Idem. p. 603.

¹¹⁷ FY 2009. Congressional Budget Justification for Foreign Operations.Western Hemisphere. Department of State. 2008. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/101444.pdf

Percebe-se, neste momento, por parte dos *policymakers*, que há uma reflexão mais profunda acerca do conceito de segurança e seus desdobramentos práticos com relação aos programas direcionados à região, para que estes pudessem, de fato, frear o avanço das chamadas ameaças transnacionais em direção ao território norte-americano.

Para a Colômbia, o documento não apresentou diferenças relevantes com relação ao ano anterior e houve uma continuação da preponderância do programa ACI. O documento enfatizou a importância da Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o papel do Departamento de Estado na condução dos programas para o país. O documento apontou ainda para a tendência de continuidade dos programas para o país haja vista os avanços obtidos desde o ano 2000 (a data coincide com o início do Plano Colômbia).

Com relação à Bolívia, o orçamento de 2007 reafirmou os interesses norte-americanos no país de combater o tráfico e a produção ilícita de drogas, promover o desenvolvimento econômico e o fortalecimento da democracia. O documento também apontou o papel fundamental da USAID em conjunto com o Departamento de Estado nos programas de erradicação e interdição, além de atuarem no combate ao crime organizado internacional. Houve também uma leve diminuição dos fundos destinados aos programas para a Bolívia com relação ao ano anterior.

No que se refere ao Peru, conforme se pode observar no Quadro VII, houve uma ligeira diminuição dos fundos destinados ao país, porém não houve grandes modificações. O documento apontou os principais interesses norte-americanos no país, como os programas de erradicação, interdição de atividades ilícitas e desenvolvimento alternativo.

O Orçamento para Operações no Exterior¹¹⁸, de 2008, por sua vez, apresentou uma ligeira queda nos recursos destinados à região andina, mas em geral, percebe-se uma continuidade dos programas e interesses na região.

Com relação à Colômbia, o documento reafirmou a necessidade de combater o tráfico e produção de drogas, e voltou a associar tais atividades ao terrorismo internacional, além da necessidade de haver maiores esforços para combater a lavagem de dinheiro e outros crimes transnacionais.

¹¹⁸ FY 2010. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. 2009. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/124072.pdf

No que se refere à Bolívia, percebe-se pelo Quadro VII, que houve uma redução dos recursos do programa ACI e um aumento dos recursos enviados aos programas de desenvolvimento econômico e social. Os interesses norte-americanos continuaram sendo combater o tráfico de narcóticos, reduzir as condições de pobreza e fortalecer as instituições democráticas. O país, entretanto, seguia como o terceiro produtor mundial de coca e cocaína, segundo o documento.

Por fim, com relação ao Peru, conforme se observa no Quadro VII, houve uma redução dos valores destinados ao programa ACI, e uma continuidade com relação aos programas de desenvolvimento econômico no país. Os interesses no país em geral também permaneceram os mesmos, como erradicar o plantio de coca e fortalecer as instituições democráticas.

Dessa forma, após a análise das políticas e programas dos Estados Unidos para a região andina no segundo mandato Bush percebe-se que houve uma continuidade das políticas para a região, entretanto, o tema do terrorismo internacional tornou-se mais recorrente nos documentos, referindo-se à suposta ligação entre o tráfico de drogas e grupos terroristas internacionais. Entretanto, embora tenha ocorrido esta mudança de percepção, em geral, as políticas e diretrizes mantiveram-se as mesmas.

E as políticas norte-americanas para a região andina foram foco de muitas críticas para diversos estudiosos que compreenderam este fenômeno como uma interferência, muitas vezes, abusiva dos Estados Unidos em assuntos de matéria nacional dos países em questão ou, no limite, de matéria regional e que deveria buscar soluções regionais autônomas.

Tulchin, ao analisar as políticas de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul, sobretudo para a América andina, sob o contexto da guerra contra o terrorismo global, afirmou que os países da região deveriam somar esforços para buscar soluções e cooperação em segurança para temas que fossem de fato pertinentes à região, além de se recusar a aceitar a agenda norte-americana de combate ao terrorismo, pois esta não seria uma necessidade premente da região. Seria preciso, portanto, que os países se unissem para pensar de forma independente acerca da segurança regional. (TULCHIN, 2005:105)

Loveman, por sua vez, apontou para o problema do excesso de securitização da região andina e os efeitos que tal fenômeno causou nos países vizinhos, como o Brasil e Venezuela, por exemplo. Pois tais países mostraram-se inquietos com a

forte presença militar e transferência massiva de recursos para a Colômbia, o que acabou gerando, ao longo dos anos, uma situação de tensão política na região. (LOVEMAN, 2006:12)

3-3-2 A Tríplice Fronteira

Para a região da tríplice fronteira, por sua vez, os documentos apresentaram, em geral, uma continuidade dos programas de assistência ao desenvolvimento econômico, através do programas DA, e de treinamento militar, como o IMET, conforme se pode verificar no Quadro VIII:

Quadro VIII: OOE's para a Tríplice Fronteira: 2005 a 2008					
País	Programas	2005	2006	2007	2008
Argentina	FMF	—	—	40	—
	IMET	1.119	1.082	1.205	904
Brasil	ACI	8.928	5.940	4.000	992
	DA	3.479	2.899	8.000	9.983
	CSH	8.710	3.605	3.200	3.200
	INCLE	—	—	4.000	992
Paraguai	DA	3.748	4.385	3.100	6.759
	ESF	2.179	1.980	1.500	—
	CSH	1980	2.884	3.100	2.100
	Peace Corps	2.353	3.054	—	—

Este quadro foi elaborado a partir da análise dos Orçamentos de Operações Exteriores, de 2005 a 2008.

Para o Orçamento de Operações para o Exterior¹¹⁹ de 2005, os interesses norte-americanos para a Argentina eram promover o aumento da economia, fortalecer instituições democráticas e melhorar as condições de governabilidade. A continuidade da cooperação do governo argentino com ações de combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas era vista como crucial, e, no ano de 2005, foi constatado um aumento do tráfico de drogas no país, vindas de cartéis da Colômbia e que tinham como destino o México e, posteriormente, os Estados Unidos.

Com relação ao Brasil, o documento afirmou que o país vinha cooperando com os Estados Unidos na promoção de valores democráticos e que o país exercia uma liderança regional. O foco no país referiu-se às suas fronteiras com a Colômbia,

¹¹⁹ Idem 105.

Peru e Bolívia, e o tráfico de drogas em seu território. Por isso, a ênfase no programa ACI permaneceu importante. Além disso, o documento ressaltou a importância da cooperação do país no controle do crime internacional, terrorismo e tráfico de drogas.

O Paraguai foi abordado pelo documento como um país que apresentava instituições frágeis e fronteiras porosas, nas quais ocorreriam diversos tipos de crimes internacionais, como lavagem de dinheiro e tráfico de drogas, incluindo o financiamento a atividades terroristas. Por esta razão, os programas para o país enfatizaram a assistência ao desenvolvimento econômico e do fortalecimento democrático. Nesse momento, pode-se observar novamente a ligação que o governo norte-americano identificou entre o tráfico de drogas e a lavagem de dinheiro com o terrorismo internacional.

O Orçamento de Operações Exteriores¹²⁰ (OOE), de 2006, por sua vez, apresentou um leve declínio dos recursos transferidos para os programas com relação ao ano anterior, porém houve uma continuidade dos programas para a região.

Com relação à Argentina, o foco principal continuou sendo o tráfico de drogas e o programa principal para o país, no período analisado, foi o IMET, para prover treinamento e suporte para as forças militares locais. Foi também ressaltado o importante papel realizado pelo país até então nas operações de manutenção de paz, o que lhe conferia maior credibilidade e confiança perante os Estados Unidos e os outros Estados no âmbito da OTAN e da ONU.

No que se refere ao Brasil, o documento abordou o país como “problemático” por ter um sistema jurídico frágil e por haver no local uma suposta ausência do Estado de Direito¹²¹. Os temas sensíveis no país referiram-se às suas fronteiras com a Colômbia, Peru e Bolívia, maiores produtores de cocaína do mundo, além de sua tríplice fronteira com a Argentina e Paraguai, região considerada pelo documento como “suscetível ao tráfico de drogas, ao financiamento do terrorismo internacional, lavagem de dinheiro e tráfico de pessoas.”¹²²

O documento fez também referência a um acordo firmado entre o presidente Lula e o presidente Bush, em 2005, o qual previa a expansão da cooperação

¹²⁰ Idem. 111.

¹²¹ O documento refere-se ao país em geral, não apontando regiões específicas do país.

¹²² Idem. p. 607.

bilateral entre ambos os países. Os programas para o país continuaram sendo o ACI e os programas voltados para o fortalecimento democrático, como o DA e o CSH.

Com relação ao Paraguai, o documento enfatizou a necessidade de fortalecer as instituições, combater os crimes transnacionais, o financiamento do terrorismo, além das organizações criminosas que atuavam no país. Os programas para o país priorizavam o fortalecimento das instituições democráticas, como o DA e o CSH. É possível afirmar, portanto, que de fato havia a percepção do governo norte-americano de que a região da tríplice fronteira e principalmente o território paraguaio era propício ao financiamento de atividades terroristas.

Por fim, o Orçamento para Operações Exteriores (OOE)¹²³ de 2007 e o Orçamento de Operações Exteriores¹²⁴ (OOE), de 2008, embora apresentem algumas modificações com relação à quantidade de recursos destinados aos programas, apresentaram, em geral, as mesmas justificativas com relação aos países da tríplice fronteira.

Com relação à Argentina, ambos os documentos ressaltaram a cooperação do governo com os interesses norte-americanos no país. Os temas sensíveis à segurança no país referiam-se ao tráfico de drogas, principalmente vindas da Colômbia, e ao problema da porosidade da tríplice fronteira com o Brasil e o Paraguai. Por isso, os programas para o país dariam ênfase ao treinamento militar, principalmente nas zonas fronteiriças.

No Brasil, o interesse principal foi frear o tráfico de drogas ilícitas, apoiar o fortalecimento das leis contra a lavagem de dinheiro, e combater o financiamento do terrorismo na região da tríplice fronteira. Por esta razão, os programas para o país tinham como prioridade o combate ao tráfico de drogas (ACI), e os programas de fortalecimento democrático, como o DA, por exemplo.

Por fim, a percepção expressa nos documentos com relação ao Paraguai foi de que o país era um eixo central na região para a atividade criminosa regional, incluindo o tráfico de drogas e armas, a lavagem de dinheiro, falsificação de documentos, tráfico de pessoas e violação dos direitos da propriedade intelectual. Os programas para o país continuaram priorizando a assistência às instituições democráticas, como é possível verificar no Quadro VIII.

¹²³ Idem. 114.

¹²⁴ Idem. 115.

Pode-se perceber, a partir dessa análise, que a região da Tríplice Fronteira, após os atentados terroristas de 2001 e após a ligação feita pelo governo norte-americano entre a guerra às drogas e a guerra ao terror, passou a ser considerada como um *safe heaven*, o qual pode ser considerado um abrigo, esconderijo ou santuário para atividades ilícitas, e entre elas, o terrorismo internacional. Esta seria uma área não governada onde a penetração do Estado é fraca ou praticamente nula para conter tais atividades e o foco prioritário do governo norte-americano com relação aos *safe heavens* foi o combate ao terrorismo internacional. (FERREIRA, 2009:178)

Segundo documento do Departamento de Defesa *Ungoverned Areas and Threats from Safe Heavens* (UATSH) o conceito de área não governada é:

“Um lugar onde o Estado ou o governo central é incapaz ou não deseja estender controle, efetivamente governar, ou influenciar a população local, e onde um governo provincial, local, tribal ou autônomo não governa plenamente ou efetivamente, devido à inadequada capacidade de governança, insuficiente vontade política, lacunas na legitimidade, presença de conflito, ou restritivas normas de comportamento” (Lamb e AL. 2007 , p. 6. *Apud* FERREIRA, 2009:178)

Um problema crucial da utilização desse termo para justificar programas de combate ao terrorismo é a falta de objetividade e de empirismo para se utilizar tal conceito. Pois, ao manter tal conceito aberto e abrangente, abriu-se o precedente para atuar militarmente em qualquer país ou região que fosse considerada um *safe heaven*. Assim, conforme ressalta Marcos Alan Ferreira, embora o discurso expresso nos documentos oficiais norte-americanos leve à direção de que a região, por ser supostamente um *safe heaven* ou um potencial *safe heaven* e por nela haver uma significativa população de origem islâmica, tal fato não comprova que haja na região financiamento de atividades terroristas, pois, mesmo que haja transferência de recursos para o Oriente Médio, nada foi provado a respeito da finalidade e do fim que tiveram esses recursos vindos da região. (FERREIRA, 2009:186)

Embora tenha ocorrido na região um transbordamento das justificativas norte-americanas com relação ao combate ao terrorismo internacional e o combate aos crimes internacionais, os quais foram alvos de programas para a região; não houve

registros concretos de atividades terroristas na região ou financiamento direto e de forma permanente de atividades terroristas na região. (FERREIRA, 2009:192)

Nesse sentido, é importante, para a presente análise, que se reconheça a importância do campo das percepções, expressas pelos documentos oficiais, nos quais foi possível detectar nas formulações políticas estratégicas do governo Bush, que se buscava uma maior ligação entre os crimes transnacionais, recorrentes na região, e o terrorismo internacional, porém, na prática, não houve registros de operações concretas de terrorismo na região. Pode-se também, nesse contexto, abranger a presente análise para a região andina.

3-4 “*Overlapping*” entre guerra ao terror e a guerra às drogas?

Para alguns analistas, a grande mudança que houve após os atentados terroristas nas políticas de segurança para a América do Sul, foi o fato de o governo George W. Bush não ter mais diferenciado as ações de grupos guerrilheiros, somados aos grupos de tráfico de drogas, (e a posterior interligação entre tais atividades, as chamadas “narcoguerrilhas”); com os grupos terroristas, o que levaria a formação de grupos “narcoterroristas”¹²⁵. Nesse processo de “securitização” de temas, sobre o qual tratamos no item 1-3 do presente trabalho, é possível afirmar que, a partir das percepções, houve um transbordamento entre a guerra ao terror e a já prevalecente guerra às drogas na região, entretanto, este ocorreu no campo das percepções. Villa, ao refletir sobre tal transbordamento, afirmou que “a partir de então, tanto Washington quanto Bogotá começariam a pressionar os demais países andinos, assim como o Brasil, para que classificassem grupos, como as FARC, como terroristas.” (VILLA, OSTOS, 2005:14) Houve também, paralelamente a esta percepção, um entendimento de que a guerra às drogas na região tomaria um caráter global e não mais regional, como o era. (VILLA, OSTOS, 2005:14)

Nesse contexto, a “guerra contra o terrorismo” trouxe uma série de retrocessos com relação aos avanços que foram sendo observados no campo da segurança, compreendidos em seu aspecto humano, pois houve, para Pureza, um maior

¹²⁵ Villa ressalta ainda que anteriormente ao ano 2001, houve o processo de financiamento dos grupos guerrilheiros da Colômbia, as FARC e ELN por parte do tráfico de drogas que ganhava em troca o abrigo e proteção para suas atividades, portanto, aqueles passaram a ser denominados “narcoguerrilhas”. (VILLA, 2009: 195)

resgate da importância do papel do Estado forte, enquanto o único e capaz mantenedor da ordem e da segurança, havendo assim, um processo de “marginalização” das zonas periféricas, com seus Estados considerados fracos e, portanto, incapazes de garantir a segurança nacional, e, por conseguinte, a segurança regional. Para este autor: “essa visão da periferia teria como consequência uma tendência geral para acentuar a segurança, a “nossa” segurança (centro), em detrimento da segurança “deles” (periferia). (PUREZA, 2009: 32)

Assim, os problemas advindos da periferia, tais como: a fonte de migrações em massa, pandemias descontroladas, invasões cibernéticas, instabilidade financeira, e aqui se acrescenta o tráfico de drogas e seus crimes correlatos, criavam a percepção de que a periferia era a fonte de problemas e de instabilidade e, portanto, foi apenas uma extensão lógica o fato de ligá-los ao terrorismo e, assim, tornar as regiões periféricas do globo, também fontes do terrorismo internacional. Registra-se, nesse momento, a razão da importância dada ao tema das políticas de desenvolvimento, pois, segundo Pureza, tal tema foi securitizado, e conforme foi abordado ao longo de toda esta pesquisa, o tema do desenvolvimento esteve presente em todas as formulações político-estratégicas norte-americanas para a região. (idem)

Portanto, é possível compreender que tanto o Plano Colômbia e a Iniciativa Andina de Combate às Drogas (ACI), ambos os programas preponderantes dos Estados Unidos para a América do Sul ao longo de todo período aqui analisado, partiam de um alto grau de securitização não só do tema das drogas, mas também do desenvolvimento local e, em seguida aos ataques do 11 de setembro, tais temas foram vinculados ao tema do terrorismo internacional. (VILLA, 2009: 195)

Um aspecto imprescindível para auxiliar na construção dos elementos explicativos para o entendimento das políticas norte-americanas para a região é a necessidade de se refletir acerca da ênfase dada, ao lado de questões de segurança, às questões de desenvolvimento econômico, conforme já foi citado acima. Torna-se importante, nesse contexto, reafirmar que a tentativa de levar o desenvolvimento para a região, que para os EUA, seria o avanço rumo ao livre comércio e a reformas neoliberais, teve papel fundamental ao longo de ambos os governos analisados nesta pesquisa.

A ALCA, nesse contexto, embora sua implantação não tenha sido realizada, conforme previam os *policymakers* de 1994 a 2005, acabou sendo substituída por

Tratados Bilaterais de Livre-Comércio, negociados com cada país, de maneira individual e diferenciada. Além disso, os programas para a região, previstos nos Orçamentos para Operações Exteriores (OOEs), conforme analisados, previam, ao lado de programas de cunho militar, como treinamento de forças militares, transferência de equipamentos e auxílio em estratégias locais; programas de assistência ao desenvolvimento econômico e social e este tema esteve presente de forma perene, tanto no Governo Clinton, quanto no Governo George W. Bush.

Para Nasser, a busca de soluções no campo da economia, com relação ao hemisfério ocidental, sempre foi uma das pedras basais da política norte-americana para a região, como a manifestação da tradição wilsoniana, a chamada tradição liberal e, para o autor, era importante destacar os seguintes elementos desta tradição: (NASSER, 2002: 108)

- 1) a democracia se expandiria no mundo inteiro, criando uma verdadeira comunidade de nações com valores e interesses compartilhados;
- 2) o livre-comércio traria a prosperidade e promoveria as forças democráticas;
- 3) era necessária a liderança norte-americana nos assuntos mundiais.

Assim, todas essas questões consideradas prioritárias para a região apareceram de forma constante nas formulações políticas, ora priorizando-se um aspecto em detrimento de outro, porém estes mesclavam entre si, formando uma só grande estratégia norte-americana ao longo do tempo. (idem: 110) Nesse âmbito, o apelo à cooperação nos temas da democracia e do livre-comércio, justifica-se por ser decorrente da necessidade de incentivar a vontade política dos governos locais de aderirem às propostas e aos programas norte-americanos para a região. (idem:112)

Por esta razão, torna-se necessário afirmar que, embora possa ter havido um apelo maior à suposta presença na região de atividades que financiavam ou que poderiam financiar o terrorismo internacional, causando o que se chamou de “*overlapping*”¹²⁶ entre a guerra às drogas e a guerra ao terror, este foi um aspecto que não se sobressaltou durante o governo W. Bush a ponto de produzir

¹²⁶ O termo *overlapping*, do inglês, significa a sobreposição, o transbordamento de um aspecto sobre outro.

modificações colossais na maneira de confeccionar as políticas estratégicas para a região, pois estas permaneceram se regendo pela mesma lógica e pelos mesmos preceitos fundamentais de sempre. Pois, a tradição da busca da salvaguarda, sob os argumentos da cooperação, para avançar na solidificação da democracia e dos livres-mercados com suas respectivas instituições, permaneceu a mesma durante o período de 1993-2008.

Com relação à estratégia norte-americana da busca por cooperação, é possível afirmar que, através da consolidação de uma rede de instituições em questões de economia e de segurança, os Estados Unidos buscavam limitar a liberdade destes países perante tais questões e, em contrapartida, acabavam por limitar sua própria habilidade de exercer seu poder e sua preponderância, para haver certo equilíbrio. Tal fato foi chamado, por Ikenberry, de “barganha institucional” e foi preponderante durante a lógica da guerra fria. Entretanto, ao longo dos vinte anos seguintes, foi necessária uma revisão de tal mecanismo, e o autor ressaltou três aspectos preponderantes: (IKENBERRY, 2006:192, 193, 194)

- 1) Os Estados Unidos deveriam agir através de suas forças armadas com mais modéstia, pois não se sabia quanto tempo sua preponderância militar iria durar;
- 2) O país deveria revisar o mecanismo de “barganha institucional”, tornando-o mais explícito e mais abrangente;
- 3) Por fim, o país deveria encontrar outras maneiras de exercer o seu poder de influência econômico e em termos de segurança, através da busca de arranjos multilaterais.

Dessa forma, Ikenberry afirmou que tais aspectos deveriam ser levados em consideração para que o país fosse capaz de continuar mantendo sua hegemonia no sistema internacional, mas que fosse também capaz de passar pela fase de transição hegemônica sem grandes perdas em seus aspectos fundamentais.
(idem: 195)

Kissinger, ao imprimir sua análise à política estratégica norte-americana e aplicá-la às relações com a América do Sul, partiu do pressuposto de que na impossibilidade de interferir nas questões de ordem econômica interna dos países da região, os Estados Unidos, sob o período Clinton, buscaram as negociações da ALCA, proclamadas na Primeira Cúpula das Américas, como a base principal para a

alternativa da democracia e do livre-comércio. Entretanto, o surgimento do MERCOSUL, para Kissinger, significava um recuo à adesão à proposta da ALCA e, mais do que representar significativas perdas econômicas para os Estados Unidos, significou também o definhamento da esperança de uma ordem baseada na democracia, como se pode verificar no seguinte trecho: (KISSINGER, 2001: 88)

"With the prospects of the FTAA stalled, trade negotiations in the hemisphere have languished, submerged by bureaucratic disputes which occasionally serve as a proxy for an incipient contest between NAFTA and Mercosur. (...) This would not be simply a setback to U.S. economic prospects in a market of four hundred million people, which accounts for 20 percent of its overseas trade, but, above all, to its hopes for a world order based on a growing community of democracies in the Americas and Europe. (Idem: 97)

Portanto, a partir da presente análise é importante constatar que, sob a grande estratégia norte-americana para a região, não foram constatadas grandes modificações que pudessem ser observadas no período em questão. Os temas principais continuaram sendo a democracia e o livre-comércio, compreendidos como chaves-mestras da estratégia para a região. Dessa forma, sob diferentes conjunturas e circunstâncias, tais temas se desdobraram ora focando mais no tema das drogas, por exemplo, e todos os programas para combatê-las na região, ora focando mais no terrorismo internacional e de que forma este poderia estar ligado aos já existentes temas e seus respectivos programas para a região.

Existe, dessa forma, nas políticas aplicadas para a América do Sul, uma base de continuidade e consistência, mantendo suas premissas principais, e são elas a manutenção da democracia e seus valores fundamentais, tal como a liberdade; e a promoção do livre-mercado e seus preceitos liberais. Logo abaixo das premissas principais, encontram-se para a região os temas decorrentes daquelas, as quais se modificam conforme a conjuntura e a necessidade, sendo o combate ao tráfico e produção de drogas o tema preponderante e, posteriormente, este passou a ser uma

possível fonte para o terrorismo internacional, porém não houve mudanças significativas.

Considerações finais

Esta pesquisa buscou analisar os temas da política estratégica dos Estados Unidos para a América do Sul, do governo de Bill Clinton (1993-2000) ao governo de George W. Bush (2000-2008). O objetivo principal deste trabalho foi analisar de que forma as políticas e as percepções se mantiveram as mesmas para a região neste período. Para tanto, partiu-se da hipótese de que houve uma continuidade destas políticas, mesmo após os ataques de setembro de 2001 e após a estratégia inaugurada por George W. Bush, em 2002, a chamada Doutrina Bush, modificando-se, nesse contexto, a percepção de que os problemas advindos da região poderiam ter uma ligação com o terrorismo internacional.

Dessa forma, em seu primeiro capítulo, o trabalho fez uma análise da posição estratégica ocupada pelos Estados Unidos ao final da Guerra Fria e de que forma tal posicionamento condicionou sua ação. O cenário que surgiu, nesse contexto, para os EUA, foi de muitas incertezas, com o surgimento de novos desafios e novas ameaças, principalmente pelo desafio apresentado pelos chamados Estados falidos e Estados “fora da lei” (*rogue states*).

Para tanto, este capítulo procurou analisar os conceitos chaves para compreender a análise empírica, trazendo elementos importantes para a reflexão. Os conceitos analisados foram a hegemonia, a segurança internacional e a estratégia, considerados conceitos imprescindíveis, neste trabalho, para a reflexão sobre a política estratégica e suas especificidades. Assim, a partir da reflexão sobre estes conceitos foi possível introduzir a estratégia norte-americana para o hemisfério ocidental e suas características principais.

No segundo capítulo, foi analisada a estratégia de “Engajamento e Expansão”, inaugurada por Bill Clinton, como um modo de inserção internacional neste período, o qual priorizava os arranjos multilaterais para obter vinculação política em temas sensíveis. Por esta razão, foram elencados os temas tratados nas Cúpulas das Américas e nas Reuniões de Ministros da Defesa, para possibilitar a investigação das percepções que nortearam tais encontros, os quais representavam os objetivos norte-americanos na região, tais como a importância da manutenção da democracia e a promoção dos livres-mercados.

A partir de então, foram analisadas as políticas estratégicas de Bill Clinton, de 1993 a 2000, para a América do Sul, com base nos Relatórios Anuais de Combate aos Narcóticos referentes à região, através de suas diretrizes presidenciais específicas, e dos Relatórios sobre o Terrorismo Internacional, para analisar o que já havia de perceptível com relação ao terrorismo para a região, segundo a visão norte-americana.

O terceiro capítulo, por sua vez, fez uma análise da doutrina Bush, a qual anunciou seu objetivo primordial de combater o terrorismo internacional e os Estados que oferecessem abrigo aos grupos terroristas. A partir desse ponto, foram analisadas as características e especificidades de tal estratégia, e fez-se uma reflexão acerca do conceito de inimigo e a importância de tê-lo bem definido, antes de delimitar qual a melhor estratégia para se derrotá-lo. Esta pesquisa, após análises da estratégia em questão e da literatura disponível sobre o tema, acredita que houve, por parte dos Estados Unidos, uma dificuldade em se definir quem era o inimigo, para então ser possível desenhar uma estratégia mais objetiva.

Em seguida, ainda no mesmo capítulo, foram analisadas as políticas estratégicas norte-americanas para a região, através da análise dos Orçamentos de Operações Exteriores para a América do Sul, de 2000 a 2008, com uma investigação dos programas para cada país, suas justificativas apresentadas e as percepções com relação a estes países. A fim de facilitar a exposição, a análise foi dividida entre a região andina e a região da tríplice fronteira, e entre o primeiro e segundo mandato Bush; e foram avaliados também alguns relatórios de desempenho por programas específicos. Em seguida, após a exposição da análise investigativa refletiu-se a respeito do transbordamento entre a guerra às drogas e a guerra ao terrorismo, sob as bases principais da grande estratégia norte-americana para o hemisfério.

Após a análise das políticas estratégicas do governo Clinton para a América do Sul, pôde-se perceber que o país, sob esta administração, buscou vincular os temas sensíveis à sua segurança nacional ao âmbito regional, através de mecanismos multilaterais, como as Cúpulas das Américas, as Reuniões de Ministros de Defesa e a permanente pressão para que fosse implantada a ALCA. Os principais temas abordados nesse período foram os crimes transnacionais e, principalmente, o tráfico e produção de drogas na região. E por ser justamente este

o tema preponderante na agenda política para a região, foi feita uma análise detalhada dos Relatórios de Combate ao Narcotráfico, de 1993, 1995 e 2000.

A partir deste levantamento empírico, pôde-se constatar que o governo Clinton buscou, através de seus programas para a região, erradicar o plantio de coca e outras drogas ilícitas, interromper o tráfico e produção de drogas, e fortalecer as democracias locais, para assim, obter resultados efetivos com relação aos problemas correlatos, tais como a corrupção, lavagem de dinheiro e instituições jurídicas e financeiras consideradas frágeis. Esta foi uma política consistente para a região, a qual teve um foco maior na região andina e teve como característica principal o pragmatismo norte-americano com relação aos seus interesses. O ponto central do pragmatismo norte-americano, na execução desses programas era tornar a região mais democrática, com Estados mais fortalecidos e instituições fortes, e adeptas do livre-comércio, para assim, garantir a prosperidade e estabilidade regional, mantendo as ameaças longe de suas fronteiras.

Por iniciativa do governo colombiano e ajuda maciça por parte dos Estados Unidos, foi implantado no ano 2000 o Plano Colômbia, a maior iniciativa em segurança do governo norte-americano para a região desde então. Este Plano foi ambicioso e abrangente, pois englobava desde a implantação de uma nova brigada antinarcóticos, até um pacote de desenvolvimento de atividades econômicas alternativas e fortalecimento das instituições democráticas e das leis. A Colômbia, por sua vez, que já era vista como a principal parceira dos EUA na região, seguiu sendo a maior zona receptora de renda norte-americana da região e o local onde os EUA tinham uma maior interferência nos assuntos de ordem doméstica.

No levantamento empírico feito para o governo Bush, por sua vez, perante a América do Sul, optou-se por investigar detalhadamente os Orçamentos para Operações Exteriores, para que se pudesse compreender, de forma mais ampla, quais foram os programas para a região, e se estes eram de caráter militar ou de assistência ao desenvolvimento; quais foram suas justificativas apresentadas ao Congresso e de que forma as regiões da tríplice fronteira e da região andina foram sendo apresentadas, de acordo com uma maior ou menor adesão local.

É possível compreender, a partir desta análise, que nos países onde a cooperação local era maior, os programas tendiam a ser mais voltados para o financiamento e treinamento militar, mas por outro lado, nos países onde havia pouca cooperação local, e, possivelmente, divergências políticas com os governos

locais, os programas eram mais voltados para a assistência ao desenvolvimento e fortalecimento das instituições democráticas.

Nesse sentido, na medida em que o país cooperava com os Estados Unidos e colocava em prática as diretrizes de combate ao tráfico de drogas, de erradicação aérea de cultivos e de deslocamento a população nativa para a prática de atividades econômicas alternativas, este era considerado um aliado e era visto com bons olhos pelos Estados Unidos. Porém, nos países nos quais havia uma resistência política e da própria população nativa às diretrizes de erradicação de cultivos, havia a percepção norte-americana de que em tal local havia um déficit democrático e, portanto, a ênfase era dada aos programas de assistência ao desenvolvimento e fortalecimentos das instituições democráticas.

Uma análise interessante nesse sentido, pensando na continuidade futura desta pesquisa, seria a de localizar, nesses casos, se a assistência financeira norte-americana era transferida diretamente aos governos locais, mesmo que fossem governos dissidentes, ou se esta era direcionada a agências especializadas de caráter público-privado. Outro fator interessante para se refletir, sobre esta questão, é se, de fato, os Estados Unidos apoiavam grupos opositores políticos em locais onde o governo apresentava resistência e de que forma tal apoio seria realizado, se era via embaixadas e consulados locais ou via terceiro setor, por exemplo, através de ONGs. Os dados utilizados na presente pesquisa, porém, não dispunham desse tipo de informação, ficando, portanto, este tema sugerido para possíveis pesquisas.

Após os atentados terroristas de 2001, foi criado o programa Iniciativa para a Região Andina, o qual depois passou a ser chamado Iniciativa Andina de Combate ao Narcotráfico e, através deste, foram transferidos recursos maciços para os países da região andina, os quais englobavam a Colômbia, o Peru, Bolívia, Equador e Brasil, porém os recursos eram majoritariamente destinados aos três primeiros países. Esta iniciativa decorreu da crescente preocupação e a percepção de que o problema das drogas na região estava interligado ao terrorismo internacional.

Houve, portanto, o processo chamado de macrossecuritização do tema do terrorismo internacional, tornando todas as outras ameaças correlatas e ligadas ao terrorismo internacional, pois, segundo a percepção norte-americana, poderiam financiar ou, de alguma forma, proteger atividades terroristas. Assim, partindo dessa percepção, houve o efeito de transbordamento das preocupações com o terrorismo internacional sobre a já existente problemática das drogas para a região, entretanto,

parte-se da compreensão de que não houve, de fato, modificações estruturais dos programas que já haviam sendo aplicados na região desde a administração Clinton, havendo assim, um processo de continuidade, porém sob uma diferente perspectiva.

Paralelamente à Iniciativa Andina, a região da tríplice fronteira também passou a ser foco de maior atenção, decorrente da porosidade de suas fronteiras, do tráfico de drogas e problemas correlatos, e a região também passou a ser mais securitizada por haver nela supostas atividades de financiamento de grupos terroristas. Da mesma forma, houve uma macrossecuritização e um transbordamento do terrorismo internacional para as já existentes ameaças na região.

Outra análise interessante, nesse contexto, seria identificar na região da tríplice fronteira ou na região andina, os países que, de fato, fizeram modificações estruturais em seu sistema jurídico, em seu sistema financeiro ou, até mesmo, em suas constituições, atendendo às diretrizes norte-americanas. Os documentos, embora ressaltem por vezes o ótimo clima de cooperação com alguns países da região, como a Colômbia, Peru, Equador e a Argentina, identificando melhorias em suas instituições democráticas, ou até mesmo, aumento das erradicações de cultivos de coca, não identificam processos burocráticos domésticos desses países que tenham seguido às diretrizes norte-americanas. Este também é um interessante tema de possível pesquisa.

A partir da análise feita, até o presente momento, pode-se afirmar que foi realizado nesta pesquisa um diagnóstico de quais foram os temas que percorreram a formulação política estratégica dos Estados Unidos, de Clinton a George W. Bush, partindo de suas grandes estratégias e tendo como base as premissas fundamentais para o hemisfério: a manutenção da democracia e a promoção do livre-comércio, e chegando à análise específica dos programas aplicados para a região, durante este período, e, a partir dos quais, foram sendo extraídas as percepções norte-americanas com relação a determinados temas, países e regiões.

Foi possível perceber, por exemplo, a partir da investigação dos relatórios e orçamentos, que o apelo a termos como “Estado forte”, “proteção fronteiriça” e a diferença entre as diferentes regiões, como a região andina e a região da tríplice fronteira, passou a ser recorrente. Porém, essas modificações foram observadas no campo das percepções e, portanto, constatou-se que se mantiveram os mesmos

interesses para a região desde os proferidos no início do primeiro mandato Clinton até o fim do segundo mandato Bush.

Para esta situação de continuidade podem se depreender dois fatores fundamentais: primeiro, os Estados Unidos atuaram de forma hegemônica na região, e as diretrizes aplicadas foram desdobramentos dos interesses nacionais do país de manter a estabilidade regional e a segurança nacional a partir da promoção da democracia e da promoção dos valores do livre mercado para o hemisfério. Em segundo lugar, mesmo sob a permanência dos mesmos temas, as diferentes circunstâncias e conjunturas foram imprimindo diferentes perspectivas e percepções, alterando, por vezes, a relação de proximidade dos países da América do Sul com os Estados Unidos.

A partir desta perspectiva, portanto, percebe-se que a hipótese apresentada para a presente pesquisa: *de que não houve mudanças significativas para a região, pois se mantiveram as mesmas premissas e a mesma lógica das justificativas; e o que se modificou foi a percepção de que os problemas que emanavam da região poderiam ter uma ligação com o terrorismo internacional, havendo, portanto, uma tendência de macrossecuritização no processo de formulação política;* estava correta, porém, se por um lado, houve essa continuidade, modificou-se a partir de Bush a percepção dos vínculos dos temas de segurança com o terrorismo internacional, havendo um maior apelo ao fortalecimento estatal, através da consolidação democrática e dos avanços econômicos, e da presença do Estado.

Referências Bibliográficas

Livros

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

AYERBE, Luis Fernando. *De Clinton a Obama*: políticas dos Estados Unidos para a América Latina. São Paulo: Editora UNESP. 2009.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora UnB, 1979.

BEAUFRE, A, Gral. *Introdução à Estratégia*. Biblioteca do Exército Editora: Rio de Janeiro, 1998.

BROWN, Seyom. *The Faces of Power*: United States Policy from Truman to Clinton. New York: Columbia University Press. 1994.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Security – a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2003.

EVERA, Stephen Van. *Causes of War*. Power and the Roots of Conflicts. Ithaca and London: Cornell University Press. 1999.

HOLSTI, Kalevi J. *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press. 1996.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Rio de Janeiro: Campus. 1991.

KISSINGER, Henry. *Does America need a Foreign Policy?* New York: Simon & Shuster Paperbacks. 2001.

KUPCHAN, Charles. *The End of the American Era*. US Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century. New York: Alfred A. Knopf Press. 2002.

IKENBERRY, John G. *Liberal Order and Liberal Ambition*: Essays on American Power and World Politics. Cambridge: Polity Press. 2006.

LAYNE, Christopher. *The Peace of Illusions*: American Grand Strategy from 1940 to the Present. Ithaca and London: Cornell University Press, 2006.

LOVEMAN, Brian. *Addicted to Failure*: US Security Policy in Latin America and the Andean Region. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers. 2006.

REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. São Paulo: Saraiva. 2005.

SCHMITT, Carl. *El Concepto de lo Político*. Folio ediciones: Buenos Aires. 1962.

WEBER, Max. *A Política como Vocação*. Ciência e Política: Duas Vocações. São Paulo: Cultrix. 1993.

Capítulos de Livros

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. Security Complexes: a theory of regional security. In: BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Regions and Powers: The structure of International Security*. Cambridge University Press: Cambridge. 2003.

CREVELD, Martin Van. "The Transformation of War Revisited". In: BUNKER, Robert J. *Non-State Threats and Future Wars*. Frank Cass: London and Portland. 2003.

FERREIRA, Marcos Alan Fagner. A Guerra Global contra o Terrorismo na América Latina: A Tríplice Fronteira na Argentina, Brasil e Paraguai como uma ameaça à segurança dos Estados Unidos? IN: AYERBE, Luis Fernando. *De Clinton a Obama*:

políticas dos Estados Unidos para a América Latina. São Paulo: Editora UNESP. 2009.

JERVIS, Robert. Hypothesis on Misperception. *World Politics*. 20(3). April.1968. IN: IKENBERRY, *American Foreign Policy*. Theoretical Essays. New York: Longman. 2002.

HERZ, Mônica. Brazil, Andean Security and U.S. Regional Security Policy. IN: LOVEMAN, Brian. *Addicted to Failure: US Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers. 2006.

LOVEMAN, Brian. U.S. Security Policies in Latin America and the Andean Region, 1990-2006. IN: LOVEMAN, Brian. *Addicted to Failure: US Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers. 2006.

NASSER, Reginaldo Mattar. Os Estados Falidos: Novas Ameaças e Novas Oportunidades. IN: NASSER, Reginaldo Mattar. *Os Conflitos Internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: Editora UNESP. 2009.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. Crime Transnacional e Segurança Internacional. Aspectos Recentes do Relacionamento entre Estados Unidos e América Latina. IN: AYERBE, Luis Fernando. *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Editora UNESP. 2009.

PUREZA, José Manuel. Segurança Humana: Vinho Novo em odres velhos?. IN: NASSER, Reginaldo Mattar. *Os Conflitos Internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: Editora UNESP. 2009.

VILLA, Rafael D. A Securitização, o *Overlapping* das Guerras às Drogas e ao Terror na Agenda de Segurança dos Estados Unidos: Caso Colômbia. IN: NASSER, Reginaldo Mattar. *Os Conflitos Internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: Editora UNESP. 2009.

WALT, Stephen. Keeping the World "Off-Balance". IN: IKENBERRY, John. *America Unrivaled*. Ithaca and London: Cornell University Press. 2002.

WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. IN: IKENBERRY, John. *America Unrivaled*. Ithaca and London: Cornell University Press. 2002.

WHITEHEAD, Lawrence. The Imposition of Democracy. IN: LOWENTHAL, Abraham. *Exporting Democracy*. The United States and Latin America. Themes and issues. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press. 1991.

Artigos

BUZAN, Barry. The 'War on Terrorism' as the new 'macro-securitization'?". Oslo Workshop papers, Oslo, 2006. Oslo Workshop papers, Oslo, 2006. Disponível em: http://geest.msh-paris.fr/IMG/pdf/Security_for_Buzan.mp3.pdf Acesso em: 04 set. 2009.

FERGUSON, Niall. Complexity and Collapse. Empires on the Edge of Chaos. *Foreign Affairs*. 89(2). Março/Abril, 2010. p. 18-32.

FERREIRA, Oliveiros S.. A sociologia de Gramsci. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. [online] 21(62). 2006 p. 87-93

HIRST, Mônica. Segurança na América do Sul: dimensão regional de seus desafios políticos. *Política Externa*. 16(3). Dez 2007/Jan, Fev 2008. P. 49-63.

KAGAN, Robert. Power and Weakness. *Policy Review*. 113. p. 1-23. Disponível em: www.policyreview.org/JUN02/Kagan_print.html Acesso em: 11 jun. 2010.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods". *Mershon International Studies Review*, 40(2), 1996. p. 229-254.

KRAUTHAMMER, Charles. Democratic Realism: An American Foreign Policy for a Unipolar World. *American Enterprise Institute*. Washington D.C. 2004.p. 1-24.

KUPCHAN, Charles A.; KUPCHAN, Clifford A. "The Promise of Collective Security". *International Security*. 22(1), 1995. p. 52-61.

KUPCHAN, Charles A., TRUBOWITZ, Peter L. "Dead center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States". *International Security*. 32(2). Fall 2007.p 7-44.

LAYNE, Christopher. 'The Unipolar Illusion Revisited. The Coming End of the United States' Unipolar Moment". *International Security*. 31(2).Outono de 2006.p.7-41.

LEFFLER, Melvyn P. "National Security". *The Journal of American History*. 77(1), 1990. p. 143-152.

MEARSHEIMER, John. "The False Promise of International Institutions". *International Security*. 19(3), 1994-1995.p.5-49.

MONTEN, Jonathan. "The Roots of the Bush Doctrine. Power, Nationalism, and Democracy Promotion in U.S. Strategy". *International Security*. 29(4). Primavera de 2005.p.112-156.

NASSER, Reginaldo Mattar. Política Externa dos Estados Unidos e a Integração Hemisférica: Economia e Segurança. *São Paulo em Perspectiva*. 16(1). 2002.p. 105-114.

PECEQUILO, Cristina S. "Bush II. A Ascensão neoconservadora ou o declínio?". *Civitas*. 5(2). Jul/Dez, 2005. p. 353-380.

PECEQUILO, Cristina S. Política Externa dos Estados Unidos: Continuidade ou Mudança. *CEBRI-Teses*. 2006. p. 1-25.

Disponível em: http://www.cebri.org.br/pdf/173_PDF.pdf Acesso em: 05 abr. 2008.

WALT, Stephen M. "The Renaissance of Security Studies". *International Studies Quartely*. 35(2).1991, p.211-239.

TOKLATIAN, Juan Gabriel; RUSSEL, Roberto. A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos. *Política Externa*. 16(3). Jan/Fev/Mar. 2007/2008, p.7-27.

TULCHIN, Joseph S. Creando una Comunidad de Seguridad en el Hemisferio. *Nueva Sociedad* 198. Jul/Ago. 2005. p. 102-115.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria Del Pilar. As Relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. *Revista Brasileira de Política Internacional*. RBPI. 48(2). 2005. p. 86-110.

Teses/Dissertações

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. O Pensamento Neoconservador em Política Externa nos Estados Unidos. Dissertação de Mestrado. Pontifica Universidade Católica: São Paulo. 2007

GUZZI, André. As Relações EUA-América Latina: Medidas e Conseqüências da Política Externa Norte-Americana para Combater a Produção e o Tráfico de Drogas Ilícitas. Dissertação de Mestrado. Programa San Tiago Dantas de Pós- Graduação em Relações Internacionais. UNESP/UNICAMP/PUC-P. São Paulo. 2008.

BORGES, Fábio. Amazônia e economia da droga: conflitos colombianos e interesses brasileiros. (1985-2005). Dissertação de Mestrado. Programa San Tiago Dantas de Pós- Graduação em Relações Internacionais. UNESP/UNICAMP/PUC-P. São Paulo. 2006.

Documentos Oficiais

A National Security Strategy for a New Century, 1998. p. 15. Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nssr-1098.pdf>. Acesso em: 18 nov. de 2008.

A National Security Strategy of Engagement & Enlargement. The White House. 1996. Disponível em: <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/196stra.htm> Acesso em: 18 nov. 2008.

Annual Report to the President and the Congress. 1993. Disponível em: <http://osdhistory.defense.gov/docs/1993%20DoD%20Annual%20Report.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Annual Report to the President and the Congress. 1998. Disponível em: <http://osdhistory.defense.gov/docs/1998%20DoD%20Annual%20Report.pdf> Acesso em: 18 nov. 2008.

Annual Report to the President and the Congress. 1999. Disponível em: www.fas.org/man/docs/adr_00?chap1.htm Acesso em: 18 nov. 2008.

Annual Report to the President and the Congress. 2000. Disponível em: www.fas.org/man/docs/adr_01/chap1.html Acesso em: 18 nov. 2008.

FY 2003. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. 2002. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/3974.pdf Acesso em: 21 abr. 2010.

FY 2004. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2003. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/9476.pdf Acesso em: 21 abr. 2010.

FY 2006. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2005. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/28980.pdf. Acesso em: 21 abr. 2010.

FY 2007. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. 2006. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/42255.pdf Acesso em: 21 abr. 2010.

FY 2008. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2007a. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/60656.pdf Acesso em: 21 abr. 2010.

FY 2008. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2007b. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/84462.pdf Acesso em: 21 abr. 2010.

FY 2009. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2008. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/101444.pdf Acesso em: 21 abr. 2010.

FY 2010. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere. Department of State. 2009. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/124072.pdf Acesso em: 21 abr. 2010.

Communiqué of the 3+1 Group on Counterterrorism. Paraguai, 2003. Disponível em: www.state.gov/p/wha/rls/70993.htm Acesso em: 05 mai. 2009.

Communiqué of the 3+ 1 Goup on the Tri-Border Area Security. Washington, 2004. Disponível em: www.state.gov/p/wha/rls/70992.htm Acesso em: 05 mai. 2009.

First Conference of Ministers of Defense of the Americas: The Williamsburg Principles. 1995. Disponível em: www.state.gov/p/wha/rls/71542.htm Acesso em: 20 abr. 2010.

First Summit of the Americas. Declaration. 1994. Disponível em:
www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_pt.pdf Acesso em: 20 abr. 2010.

First Summit of the Americas. Plan of Action. 1994. Disponível em:
www.summit-americas.org?i_summit/i_summit_poa_pt.pdf Acesso em: 20 abr. 2010.

Fourth Conference of Ministers of Defense of the Americas: Declaration of Manaus. 2000. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/71004.htm>
Acesso em: 20 abr. 2010.

Hezbollah/ Partido de Deus. (nota explicativa) Disponível em:
<http://www.globalsecurity.org/military/world/para/hizballah.htm> Acesso em: 24 mai. 2010.

International Narcotics Control Strategy Reports. 1993. Disponível em:
<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/law/INC/index.html> Acesso em: 05 mai. 2010.

International Narcotics Control Strategy Reports. 1995. Disponível em:
<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/law/INC/1995/03.html> Acesso em: 05 mai. 2010.

International Narcotics Control Strategy Reports. 2000. Disponível em:
<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2000/883.htm> Acesso em: 05 mai. 2010.

National Strategy for a New Century. 1997. Disponível em:
<http://www.fas.org/man/docs/strategy97.html>. Acesso em: 23 set. 2008.

Patterns of Global Terrorism. 1994. *US Department of State*. Disponível em:
http://dosfan.lib.uic.edu//ERC/arms/PGT_report/1994PGT.html
Acesso em 19 mai. 2010.

Patterns of Global Terrorism. 1999. *US Department of State*. Disponível em:
<http://www.state.gov/www/global/terrorism/1999report/patterns.pdf> Acesso em 19 mai. 2010.

Program Performance Report. US Department of State. Fiscal Year 2001. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/9814.pdf Acesso em: 13 ago. 2009.

Second Conference of Ministers of Defense of the Americas: Declaration of San Carlos de Bariloche. 1996. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/71002.htm> Acesso em: 20 abr. 2010.

Segunda Cúpula das Américas. Declaração de Santiago. 1998. Disponível em: www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_dec_pt.pdf Acesso em: 20 abr. 2010.

Segunda Cúpula das Américas. Plano de Ação. 1998. Disponível em: http://www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_poa_pt.pdf Acesso em: 20 abr. 2010.

The National Security Strategy, 2002. Disponível em: <http://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2002.pdf> Acesso em: 14 jun. 2008.

Third Conference of Ministers of Defense of the Americas: Declaration of Cartagena. 1998. Disponível em: www.state.gov/p/wha/rls/71003.htm Acesso em: 20 abr.2010.

Transactions with Countries Supporting Terrorism Act. 1997. Disponível em: http://www.fas.org/irp/congress/1997_rpt/h105_141.htm Acesso em: 19 mai.2010

Anexos

Anexo I: International Narcotics Control Strategy Reports. 2000. Bolívia*

Bolivia Statistics (1992 ♦ 2000)	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
Coca									
Net Cultivation (ha)	14,600	21,800	38,000	45,800	48,100	48,600	48,100	47,200	45,500
Eradication (ha)	7, 653	16,999	11,621	7,026	7,512	5,493	1,058	2,397	3,152
Cultivation (ha)	22,253	38,799	49,621	52,826	55,612	54,093	49,158	49,597	48,652
Leaf: Potential Harvest (1) (mt)	13,400	22,800	52,900	70,100	75,100	85,000	89,800	84,400	80,300
HCl: Potential (mt)	43	70	150	200	215	240	255	240	225
Seizures									
Coca Leaf (mt)	51.85	56.01	93.72	50.60	76.40	110.09	202.13	201.25	188.90
Coca Paste (mt)	♦	♦	♦	0.008	♦	0.05	0.02	0.01	0.33
Cocaine Base (mt)	4.54	5.48	6.20	6.57	6.78	4.60	6.44	5.30	7.70
Cocaine HCl (mt)	0.72	1.43	3.12	3.82	3.17	3.59	1.02	0.31	0.70
Combined HCl & Base (mt)	5.26	6.91	9.32	10.39	9.95	8.19	7.46	5.61	8.40
Agua Rica(3) (ltrs)	15,920	30,120	44,560	1,149	2,275	16,874	16,874	14,255	50,820
Arrests/Detentions	2,017	2,050	1,926	1,766	955	600	1,469	1,045	1,226
Labs Destroyed									
Cocaine HCl	2	1	1	1	7	18	32	10	17
Base	620	893	1,205	1,022	2,033	2,226	1,891	1,300	1,393

(2) Most coca processors have eliminated the coca paste step in production.

* International Narcotics Control Strategy Reports. 2000. Bolívia. Disponível em:

<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2000/883.htm>

Anexo II: International Narcotics Control Strategy Reports. 2000. Colômbia.*

Colombia Statistics (1992 ♦2000)	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
Coca									
Potential Harvest (ha)	136,200	122,500	101,800	79,500	67,200	50,900	44,700	39,700	37,100
Eradication (ha)	47,000	43,246	♦	19,000	5,600	8,750	4,910	793	959
Estimated Cultivation (ha)	183,200	♦	♦	98,500	72,800	59,650	49,610	40,493	38,059
HCl: Potential(1)(mt)	580	520	435	350	300	230	70	65	60
Opium									
Potential Harvest (ha)	♦	7,500	6,100	6,600	6,300	6,540	20,000	20,000	20,000
Eradication (ha)	9,254	♦	♦	6,972	6,028	3,760	3,906	9,821	12,858
Estimated Cultivation (ha)	♦	♦	♦	13,572	12,328	10,300	23,906	29,821	32,858
Cannabis(2)									
Potential Harvest (ha)	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	4,980	4,986	5,000	2,000
Eradication (ha)	♦	♦	♦	♦	♦	20	14	50	49
Estimated Cultivation (ha)	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,050	2,049
Potential Yield (mt)	4,150	4,150	4,150	4,150	4,150	4,133	4,138	4,125	1,650
Seizures(3)									
Heroin/Morphine (mt)	0.572	0.504	0.317	0.261	0.183	0.419	0.181	0.261	0.05
Opium (mt)	♦	0.183	0.100	0.120	0.036	0.078	0.128	0.261	0.43
Cannabis (mt)	46	65	69	136	235	166	2000	549	206
Base/Basuco (mt)	♦	9.00	29.30	10.00	17.50	19.50	32.00	10.40	5.81
Cocaine HCl(4) (mt)	69.00	22.73	54.70	34.00	23.50	21.50	30.00	21.76	31.92

Total HCl/Base (mt)	69.00	31.73	84.00	44.00	41.00	41.00	62.00	32.16	37.73
Total Arrests	8,600		1,961	1,546	1,561	1,745	2,154	2,562	1,700

⁽¹⁾ Newly acquired data from field surveys has resulted in revised leaf yield and HCl production estimates from 1995 on.

⁽²⁾ Reported cannabis cultivation has not been confirmed by USG survey.

⁽³⁾ Seizure data show combined CNP and military figures. ⁽⁴⁾ Includes 24 metric tons of cocaine seized in maritime operations.

* International Narcotics Control Strategy Reports. 2000.Colombia. Disponível em:

<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2000/883.htm>

Anexo III: International Narcotics Control Strategy Reports. 2000. Peru. *

Peru Statistics (1992 ♦ 2000)	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
Coca									
Net Cultivation (ha)	34,100	38,700	51,000	68,800	94,400	115,300	108,600	108,800	129,100
Eradication (ha)	6,200	13,800	7,825	3,462	1,259	0	0	0	0
Cultivation (ha)	40,200	52,500	58,825	72,262	95,659	115,300	108,600	108,800	129,100
Leaf (Potential Harvest) (ha)	60,975	69,200	95,600	130,600	174,700	183,600	165,300	155,500	223,900
HCl (Potential) (mt)	154	175	240	325	435	460	435	410	550
Seizures									
Coca Leaf (mt)	55.0	164.3	132.9	146.8	99.1	33.4	25.2	♦	25.0
Coca Paste (mt)	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	7.7	0.75
Cocaine HCl (mt)	2.70	3.59	1.70	2.30	1.01	7.65	0.10	0.47	0.23
Cocaine Base (mt)	9.01	6.65	19.70	8.80	18.68	15.00	10.60	5.3	6.7
Total Cocaine (mt)	11.70	10.24	21.40	11.10	19.69	22.65	10.70	5.77	6.93
Aircraft (items)	2	♦	♦	11	7	22	4	13	

* International Narcotics Control Strategy Reports. 2000. Peru. Disponível em:
<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2000/883.htm>