

A NOVA AGENDA HEMISFÉRICA DE DEFESA: MUITO A PERDER, NADA A GANHAR

*Luis Alexandre Fuccille**

RESUMO: O artigo discute o tratamento da questão das drogas, envolvendo Estados Unidos e América Latina, do ponto de vista das relações internacionais e da militarização. Atenção especial é dada, entretanto, ao Plano Colômbia.

UNITERMOS: Estados Unidos; narcotráfico; Plano Colômbia; militarismo.

1. INTRODUÇÃO

Com o novo século que se inicia, um velho problema ressurgue com intensidade em todo o mundo e com particular ressonância na heterogênea América Latina. Trata-se da questão das drogas e a forma como esse problema deve ser tratado.

Muito se tem discutido recentemente acerca de tais questões, especialmente após o anúncio do Plano Colômbia e a constatação dos possíveis impactos decorrentes de suas ações para o conjunto das nações do subcontinente.

Os Estados Unidos da América (EUA), principal potência militar deste último século e início de milênio, têm advogado que o papel primordial das

* Membro do Núcleo de Estudos Estratégicos e doutorando em Ciências Sociais no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); pesquisador-associado do Arquivo Ana Lagôa da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: <fuccille@unicamp.br>

Forças Armadas em países do Terceiro Mundo, sobretudo na América Latina, deve ser o combate ao crime organizado – em especial o narcotráfico –, tido como a maior ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos. Nesta direção, a maioria das ações anti-narcóticos empreendidas no Hemisfério se originam em esforços inspirados e desenhados pelos EUA, financiadas com fundos norte-americanos e orientadas pelos interesses desta nação. O Plano Colômbia, por exemplo, é uma demonstração inequívoca neste sentido e a ele nos dedicaremos a seguir.

2. O PLANO COLÔMBIA

Concebido a partir de um amplo diagnóstico do quadro político, econômico e social colombiano, esse Plano evoluiu do projeto do presidente Andrés Pastrana chamado “Grande Aliança”, que contava com a participação de liberais, conservadores e independentes – entre eles o Prêmio Nobel de Literatura Gabriel García Márquez. Não obstante suas mais de 20 páginas procurando dar conta do “compromisso inexorável de fortalecer o Estado, recuperar a confiança de nossos cidadãos e restaurar as normas básicas de uma sociedade pacífica”,¹ o núcleo-duro de tal documento se mostrou ser o enfrentamento à macro-questão das drogas e os impactos daí decorrentes para o conjunto da nação colombiana. Essa visão é reforçada a partir da constatação de que

“As enormes utilidades do narcotráfico e seu grande poder desestabilizador fazem com que o narcotráfico tenha se convertido em um fator central na geração de violência em todo o país. Por este motivo, o governo deverá enfocar-se no problema e está comprometido a combatê-lo nas áreas de tráfico, produção, consumo e qualquer outro elemento que apóie tal atividade ou que ameace as instituições democráticas e a integridade da Nação”.²

¹ *Plan Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República, 1999, p. 1 (www.presidencia.gov.co/plancolo/plancol1.htm; consultado em 02/05/01).

² Idem, *ibidem*, p. 10.

Indubitavelmente, esse é o viés que conta com a maior simpatia de Washington que, em seus esforços de consolidação da *pax americana*, destinará ao Plano Colômbia recursos da natureza de US\$ 1,3 bilhão para o combate a esse “flagelo”.

Orçado em US\$ 7,5 bilhões, o Plano Colômbia, passado quase um ano de sua existência, pouco havia conseguido além do US\$ 1,3 bilhão aprovado pelo Congresso norte-americano e dos US\$ 15 milhões destinados pelo Congresso colombiano – no qual Pastrana não detém maioria. Pelo desenho inicial do Plano, os países europeus e agências internacionais entrariam com cerca de US\$ 2 bilhões em auxílio aos esforços colombianos, os EUA com US\$ 1,3 bilhão e a própria Colômbia com outros US\$ 4 bilhões.³

A resistência dos outros parceiros em concretizar uma ajuda efetiva aos intentos do Plano Colômbia talvez possa em partes ser explicada pelos moldes em que se deu o auxílio norte-americano à causa em questão. Mais de 80% dos recursos destinam-se à compra de 60 helicópteros e ao treinamento de três batalhões do Exército em operações oficialmente apresentadas como de apoio às forças policiais no trabalho de erradicação das plantações de coca e papoula. Chamada de “Guerra do Sul”, por concentrar-se na região meridional do país, ao longo dos Departamentos de Caquetá e Putumayo – que segundo estatísticas extra-oficiais produzem cerca de 75% da coca e papoula colombianas –,⁴ a idéia de Pastrana é efetuar uma ofensiva militar às áreas de cultivo de drogas e, paralelamente, buscar negociar a paz com os movimentos insurgentes.

Excetuados os norte-americanos, defensores ferrenhos da militarização na luta contra as drogas, outros países, sobretudo os europeus, costumam não ver com bons olhos esta estratégia centrada quase unicamente no confronto a este tipo de problema. A União Européia, recentemente e por meio de seu Parlamento, ressaltou que “uma militarização atual da luta contra a droga comporta um risco de escalada do conflito na região e que as soluções militares

³ “U.S. May Be Left Holding Purse Strings on Colombia”, *Los Angeles Times*, 11/10/00 e “Pastrana Says Peace Process Depends on New Assistance”, *Washington Post*, 16/02/01.

⁴ “Produccion de coca”, *El Tiempo*, 12/01/01.

não podem conduzir a uma paz duradoura”. Conforme a óptica deste organismo, “a intervenção da União Européia obedece a uma estratégia própria, *não militarista*, conjugando neutralidade, transparência, participação da sociedade civil e engajamento dos atores presentes em torno da mesa de negociação”.⁵

Nessa direção, passou a ser comum a utilização da expressão Plano Colômbia para se referir quase que exclusivamente a helicópteros militares americanos, a treinamento para ser empregado contra os guerrilheiros e à política dos EUA de pulverizar com herbicidas as plantações de coca e papoula que fornecem a matéria-prima para a cocaína e a heroína.

Concretamente, os Estados Unidos buscam também uma nova inserção estratégica nesta importante porta de entrada para a Amazônia – possuidora de uma biodiversidade incalculável e de cerca de 20% da água doce do planeta –, ao menos desde sua saída do Panamá em fins de 1999. Esta região rica em recursos estratégicos – sobretudo petróleo –,⁶ tem sido recentemente agitada por acontecimentos que têm incomodado profundamente Washington, como a eleição do “bolivariano” Hugo Chávez para a presidência da Venezuela, o fortalecimento das guerrilhas na Colômbia e a inquietação cívico-militar no Equador.

Alguns analistas têm chamado a atenção para que, apesar da relutância de alguns oficiais em exercer uma missão antidrogas, tem ocorrido uma aceitação crescente desta pelos países da América Latina. As Forças Armadas estão envolvidas em missões de combate às drogas na Colômbia, Bolívia, Peru, Uruguai, México e Venezuela – além dos países caribenhos –, en-

⁵ Grifo nosso. *Résolution sur le plan Colombie et le soutien au processus de paix en Colombie*. Bruxelles: Parlement européen, Février 2001. (http://www.europarl.eu.int/home/default_en.htm; consultado em 11/05/01).

⁶ Em seu *ALLIANZA Act (Alliance with Colombia and the Andean Region – S.1758)*, que “autoriza um apoio urgente para aumentar a eficácia dos esforços antidrogas” na região, o Congresso norte-americano estipula, em sua seção 101 – que lista “a política relativa ao apoio à democracia, paz, observância da lei e direitos humanos na Colômbia” –, que se deve “insistir para que o governo colombiano complete as reformas urgentes destinadas a abrir completamente sua economia aos investimentos e ao comércio exterior, particularmente à indústria petrolífera”. (<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query>; consultado em 17/05/01).

quanto os militares na Argentina, Chile e Brasil – ainda que com reservas – parecem estar se movendo em direção a tal missão.

A ausência de uma análise própria e de um conceito nacional sobre a problemática das drogas por parte dos países latino-americanos faz com que estes internalizem o discurso antidrogas de Washington e suas estratégias, transferindo os custos de um problema político interno norte-americano ao exterior.⁷ Em decorrência, ante a pressão norte-americana dominada por uma obsessão pelo combate ao tráfico em suas fases de elaboração e fornecimento, tais nações hoje vivem frente ao dilema entre as exigências de uma política exterior histórica – a qual poderíamos adjetivar de “narcodiplomacia de pressão” – e seus custos na política interna.

Tal posicionamento parte de um erro básico no que diz respeito ao enfrentamento do mundo das drogas, que é o seu isolamento do contexto econômico e social no qual é produzido, enfatizando-se desta forma a repressão. É preciso tratar o narcotráfico como um problema econômico, político e social transnacionalizado com evidentes reflexos na condução do Estado e sociedade latino-americanos.

Ainda, esse tipo de política tem engendrado um sério equívoco na ampla área de segurança e defesa na sub-região, que é a “policialização” das Forças Armadas e a “militarização” das forças policiais. O aparelho militar brasileiro não tem passado incólume por tal entendimento.

3. AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS ANTE O PROBLEMA DO NARCOTRÁFICO

No Brasil, em fins de 1994, a Operação Rio – série de ações de combate ao narcotráfico e contrabando de armas desencadeada nos morros do

⁷ Vale lembrar que, não obstante os EUA possuam apenas 6% da população mundial, estes respondem atualmente por cerca de 60% do consumo mundial de drogas. Cf. Ron Chepesiuk, *Hard Target: The United States War Against International Drug Trafficking, 1982-1997*. Jefferson and London: McFarland & Company, Inc., Publishers: 1999, p. 242.

Rio de Janeiro – colocou novas questões para a problemática das missões das Forças Armadas brasileiras após o colapso do mundo socialista. Apresentando-se mais uma vez como mantenedores “da lei e da ordem”, os militares envolviam-se em tarefas complexas e de resultado incerto, geradoras de desdobramentos imprevisíveis, que apontam para novos problemas à consolidação do controle civil democrático sobre o conjunto do aparelho militar. Na verdade, o posicionamento das Forças Armadas brasileiras frente à questão do narcotráfico trata-se de um dos maiores e ainda não resolvidos problemas no tocante à definição das missões militares para este século.

No decorrer da primeira administração Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o general Alberto Cardoso (Casa Militar), distintamente da compreensão anterior e defensor do juízo de que as Forças Armadas não podem “dar uma de avestruz”, quando do lançamento da Política de Defesa Nacional (PDN) em fins de 1996 assinalou: “*os inimigos internos hoje são outros, como o narcotráfico e o contrabando de armas*”.⁸

Apesar disso, a postura das Forças Armadas brasileiras tem se caracterizado nesse sentido por uma posição pendular, onde tarefas que incluem a questão da interdição de drogas ora são abraçadas ora são refutadas.⁹ Prova disto é outra declaração do ministro-chefe da Casa Militar, quase um ano depois, em que destacava:

“A missão das Forças Armadas tem que ser primordialmente a defesa externa. O combate ao tráfico de drogas exige uma preparação policial específica. Caso essa missão fosse atribuída às Forças Armadas, ela exigiria a mudança da mentalidade do profissional militar desde a sua formação nas academias. Nós teríamos então um país com uma imensa polícia, mas sem capacidade dissuasória e muito atraente para aventuras, porque não teria Forças Armadas com capacidade de resposta”.¹⁰

⁸ Grifo nosso. *Isto É*, 13 de novembro de 1996, p. 36.

⁹ Uma possível explicação, de alcance limitado a nosso ver, diz que isto deriva precisamente da difusa fronteira que separa os conceitos *segurança e defesa* e das sobreposições que daí decorrem.

¹⁰ Alberto Cardoso, “General linha zen”. *Isto É*, 03 de setembro de 1997, p. 6.

Saindo do campo da retórica, efetivamente – como aparecia na PDN – tínhamos um “anel de paz” em torno do Brasil, sem o risco de que outras nações pretendessem, àquela altura, impor contenciosos ao Estado brasileiro. Desse modo, a importância do papel de defesa externa em nosso país encontrava-se então esmorecida, fazendo assim ganhar ainda mais vida a preocupação com a segurança interna por parte das Forças Armadas brasileiras.¹¹

Após a criação do Conselho Nacional Antidrogas, o general Alberto Cardoso – a quem esta estrutura está ligada – sublinhou que o Exército poderia ser utilizado para destruir laboratórios de refino de cocaína, enquanto à Marinha poderia ser reservada a tarefa de fiscalização de embarcações suspeitas de transportar entorpecentes.¹²

É a partir de um processo dialético, de negação num primeiro instante e incorporação ou afirmação no momento subsequente, mas ainda sem uma síntese claramente delineada, que deve ser analisada a questão da construção de missões de combate às drogas por parte das Forças Armadas no Brasil contemporâneo. Definitivo ou não, o certo é que durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso as Forças Armadas, não obstante muitas declarações em contrário, atuaram com um baixo perfil no tocante à repressão ao narcotráfico.

Mais recentemente, essa missão militar tem sido seguidamente reiterada, mas algumas pistas surgiram explicitando melhor o porquê desta participação. Nossa análise sugere-nos que, longe de abandonar sua anterior desconfiança em relação a qualquer política originária dos EUA, os últimos envolvimento – ainda que com ressalvas – do aparelho militar brasileiro

¹¹ Um exemplo bastante significativo nos é fornecido pelo general Manoel Augusto Teixeira: em consulta aos oficiais do Estado-Maior do Exército para que estes listassem cinco razões de segurança que ameaçavam a sociedade brasileira ou o país, nenhuma das respostas – *sem exceção* – fez menção a algum tipo de ameaça externa. “Atividade de Inteligência no âmbito dos interesses estratégicos nacionais”. *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. Campinas: mimeo, maio de 1998, pp. 2-3.

¹² “Governo lança projeto para reduzir narcotráfico em 50%”, *O Estado de S. Paulo*, 18/07/98.

nesse campo expressariam exatamente o contrário, ou seja, o propósito de se contrapor ao avanço dos EUA em questões de segurança interna brasileira. Explico-me melhor: a pedra de toque desta participação deve ser buscada no novo desenho institucional de combate às drogas no Brasil.¹³

Em abril de 1995, logo após tomar posse, o governo Cardoso estabeleceu uma parceria com o governo norte-americano chamada de “Acordo de Combate ao Narcotráfico”. Por este, ficava oficializada a atuação no Brasil de agências norte-americanas como a *Drug Enforcement Administration* (DEA) e a *Central Intelligence Agency* (CIA) sob suposto controle da Polícia Federal (PF).¹⁴ A partir de então, aumentou consideravelmente o auxílio em verbas e treinamento daquelas agências à Polícia Federal, a quem compete constitucionalmente o combate às drogas no Brasil. No âmbito do programa *International Narcotics Control* (INC) do Departamento de Estado, os EUA procuram aprimorar a infra-estrutura policial antinarcóticos, especialmente nas áreas de informações e inteligência, por meio da DEA. Recentemente, em 1998, agentes da DEA foram convidados para observar operações antidrogas da PF na região amazônica. Além disso, esses agentes ministraram alguns módulos de um curso de treinamento em operações especializadas na selva numa nova escola de sobrevivência na selva da Polícia Federal nos arredores de Manaus.¹⁵

Ora, qualquer observador mais atento às percepções de ameaça dos militares brasileiros na atualidade logo percebe nesse processo de cooperação um problema aos olhos das Forças Armadas.¹⁶ Em primeiro lugar, porque agentes americanos atuam em território brasileiro; em segundo, porque

¹³ Ver a formulação original deste argumento em João Roberto Martins Filho, “O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo à frente, dois passos atrás”. (<http://crab.rutgers.edu/~goertzel/martins.html>; consultado em 21/06/00).

¹⁴ *Carta Capital*, 12 de maio de 1999, p. ???.

¹⁵ Latin America Working Group, *Just the Facts: a civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and Caribbean*. Washington (DC): Latin America Working Group Press, 1999, p.19.

¹⁶ Cf. João Roberto Martins Filho e Daniel Zirker, “Nationalism, National Security and Amazônia: Military, Perceptions and Attitudes in Contemporary Brazil”. *Armed Forces & Society*. 27 (Fall), 105-129, 2000.

umentam a autonomia da PF; enfim, e mais grave, porque agem justamente no santuário das preocupações militares com a defesa nacional no Brasil de hoje: a região da Amazônia. Não por acaso, uma luta surda passou a se travar entre as Forças Armadas (incluindo o Gabinete Militar, recentemente transformado em Segurança Institucional) e a Polícia Federal.

Em nossa hipótese, são esses processos os reais motivadores da mudança no discurso militar sobre o combate ao narcotráfico. Nesse sentido, as manifestações públicas dos militares, longe de expressarem sua adesão às perspectivas de segurança nacional dos Estados Unidos, teriam justamente a intenção de se contrapor a tais políticas.

O resultado do conflito tem até aqui favorecido claramente as Forças Armadas. Em abril de 2000, por exemplo, o presidente da República demitiu o ministro da Justiça José Carlos Dias, à qual está subordinada a Polícia Federal, por este ter criticado o secretário Nacional Antidrogas – ligado ao general Cardoso – pelo anúncio antecipado de uma operação da PF de combate ao narcotráfico.¹⁷ Atuando sem alarde, o Gabinete Segurança Institucional tem avançado significativamente sobre as prerrogativas da Polícia Federal.

Assim, quando em junho de 1998 o presidente da República criou a Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) – atendendo a um antigo pleito do Departamento de Estado norte-americano – e a colocou sob a chefia de um juiz criminal, Walter Maierovitch, vinculou-a, no entanto, ao Gabinete Militar da Presidência. Em dezembro do mesmo ano, o presidente Fernando Henrique encarregou a Senad de coordenar a repressão ao tráfico no país, para revolta da PF.¹⁸

Uma interessante dimensão simbólica do problema nos é dada pelo fato de a criação da Senad ter sido anunciada pelo presidente Fernando

¹⁷ “Dias cai após crítica a Maierovitch e Gregori é novo ministro da Justiça”, *O Estado de S. Paulo*, 12/04/00.

¹⁸ Cf. “PF perde espaço na ação de combate ao tráfico” e “PF critica controle da repressão ao tráfico”, em *Folha de S. Paulo* de 30/11/98 e 01/12/98, respectivamente.

Henrique Cardoso na Sessão Especial da ONU sobre Drogas, logo após encontro reservado com o presidente Bill Clinton em Camp David, no qual um dos temas tratados teria sido justamente a importância da questão das drogas na agenda bilateral destes países.¹⁹

Ainda: se não se pretende incluir os militares no ataque ao mundo das drogas, por que vincular à Casa Militar – já responsável pela Subsecretaria de Inteligência – tal estrutura? Por que esta não ficou a cargo do Ministério da Justiça, anteriormente responsável pelo Conselho Federal de Entorpecentes (exclusivamente civil), agora transformado em Conselho Nacional Antidrogas (com a participação do Estado-Maior das Forças Armadas) e transferido à Casa Militar?²⁰

Em suma, em vista das questões anteriormente apontadas, é possível propor que – por falta de uma política mais coerente do Executivo e em virtude da acentuada autonomia de que ainda gozam os militares – as Forças Armadas no Brasil estão a um passo de um maior envolvimento com a delicada e imprevisível questão do combate ao narcotráfico.

De acordo com recente avaliação da Força Terrestre no documento *Orientação para Tratamento de Temas Sensíveis*, elaborado pelo Estado-Maior do Exército, “a intensificação da cooperação com os Estados Unidos apresentará para o Brasil e para o Exército uma mistura peculiar de riscos e de oportunidades”.²¹ Com isso, em que pese a tentativa da instituição militar brasileira em coordenar este processo sem um envolvimento mais profundo com o mesmo, o risco de o feitiço virar-se contra o feiticeiro é, a nosso ver, constante.

¹⁹ “A união contra as drogas” e “O Brasil não cruzará os braços diante desse inimigo?”, ambas de 09/06/98, em *O Estado de S. Paulo*.

²⁰ Estas normas encontram-se na Medida Provisória nº 1.689-1, de 29 de junho de 1998, enviadas pelo chefe do Executivo ao Congresso Nacional (www.planalto.gov.br/CCIVIL/MPV/Quadro/Mp_tramitaçao.htm; consultado em 07/07/98).

²¹ *Orientação para Tratamento de Temas Sensíveis*. Brasília: Ministério do Exército (Estado-Maior do Exército), 1997, p. 15.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como é possível perceber da análise anterior, o problema das drogas envolve uma complexa e multifacetada dinâmica. É fato que a internacionalização do narcotráfico na virada do milênio, fortemente reforçada pelo crescente aumento da demanda nos centros urbanos do Hemisfério Norte, tem engendrado situações conflitivas com os países produtores de drogas, todos subdesenvolvidos e tropicais, agudizando ainda mais as relações em torno do Eixo Norte-Sul. Assim, o potencial conflitivo induzido pelo fenômeno do narcotráfico no plano do relacionamento interestatal é patente.

A Estratégia Andina, nessa direção, é um claro símbolo da americanização no trato à questão das drogas. Conferem-lhe inegavelmente um caráter de guerra, ante um problema fundamentalmente de natureza política e social. Centrada na criminalização e militarização do combate às drogas, é a “menina dos olhos” do Departamento de Estado yankee segundo o qual, em boa parte dos anos 90, respondeu por cerca de 90% do total de fundos destinados a América Latina que, por sua vez, concentrou 80% do orçamento internacional antidrogas norte-americano dedicado a este tipo de delito.

Enquanto isso, assistimos a uma busca histórica e infrutífera por parte dos norte-americanos em sua cruzada antidrogas proibicionista, que tem significado alterações profundas em suas relações hemisféricas com os demais países da região e a implosão de sistemas políticos inteiros. Esta narcodiplomacia de pressão resulta dos insucessos experimentados no plano doméstico, do enfoque tradicional centrado no controle da oferta defendido pela maioria dos políticos de Washington, da assimetria de poder entre os EUA e o restante das nações envolvidas e dos inconfessáveis interesses da indústria armamentista deste país.

A penetração do narcotráfico em todas as órbitas da vida institucional e em especial da política, e dentro desta nos mais altos níveis de representação

nacional, desorganizou mais ainda partidos políticos já frágeis, exacerbou a corrupção, cindiu a opinião pública com respeito à legitimidade de seus governantes e converteu o narcotráfico não somente em um ator político de primeira ordem, senão em um protagonista de especial relevo na determinação da condução do Estado e na definição de sua agenda. Em que pese isto ser verdadeiro e a solução para tal problema estar longe de ser simples, é seguro que esta não passa pela questão da militarização no trato à questão das drogas.

Voltando ao Plano Colômbia propriamente dito, o risco de transbordamento do conflito para o Brasil é iminente. Certo ou não, o fato é que o entendimento da questão colombiana como um ponto da segurança nacional norte-americana tem gerado, a partir da instabilidade interna produzida pelo narcotráfico e a guerrilha – somada à vulnerabilidade externa fruto da crescente crise de governabilidade –, um novo e inusitado problema para seus vizinhos e transformado tal país em fonte de insegurança regional.

A questão das drogas e seus desdobramentos merece uma reflexão mais séria e detida do que vem atualmente recebendo da Academia, sociedade e governos. Os números parecem confirmar que a pressão norte-americana em favor da participação das Forças Armadas em tarefas de combate ao narcotráfico tem direcionado os militares latino-americanos rumo a antigos treinamentos de contra-insurgência, fortificando uma missão de controle social. Além da inconveniência, a nosso ver, isso em nada contribui rumo à superação da precária institucionalização da supremacia civil hoje vigente em relação ao conjunto das Forças Armadas e para o amadurecimento e aprofundamento das jovens democracias do subcontinente.