

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG RENATO PERICIN RODRIGUES DA SILVA

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO SÉCULO XXI:
A cooperação internacional no combate ao narcotráfico por via marítima no
Cone Sul e os desafios ao Poder Naval brasileiro

Rio de Janeiro

2017

CMG RENATO PERICIN RODRIGUES DA SILVA

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO SÉCULO XXI:
A cooperação internacional no combate ao narcotráfico por via marítima no
Cone Sul e os desafios ao Poder Naval brasileiro

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval,
como requisito parcial para a conclusão do Curso
de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM1) Nelson R. Calmon
Bahia

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2017

AGRADECIMENTOS

À minha família, agradeço pelo amor, carinho e incentivo, iluminando meus passos em todos os momentos.

Ao Capitão de Mar e Guerra Calmon Bahia, pela orientação, paciência e confiança ao longo da elaboração deste trabalho.

À Escola de Guerra Naval, pelos ensinamentos transmitidos no Curso de Política e Estratégia Marítimas de 2017, que são de grande importância para o meu aprimoramento profissional e pessoal.

RESUMO

O narcotráfico tem despertado especial interesse da segurança mundial devido aos imensos lucros que gera, além da sua associação ao terrorismo, tráfico de seres humanos e comércio ilícito de armas. O objetivo do texto é discorrer sobre as ameaças do narcotráfico por via marítima no Cone Sul e os desafios ao Poder Naval, procurando conciliar a aplicação de conhecimentos teóricos, doutrinários e a experiência do autor, com vistas à apreciação desse problema atual. Ao final serão apresentados pontos de vista sobre as análises efetuadas e as propostas de ações para a MB no que tange às implicações desse tema para o futuro. A demanda por maior segurança nos mares tende a aumentar à medida que crescem os interesses econômicos ligados aos espaços marítimos. Além do mais, o incremento nas atividades ligadas ao oceano, especialmente na área de segurança marítima, exige maior controle e cooperação entre Estados que possuem atribuições nessa área. Os Estados, em suas relações internacionais, necessitam definir estratégias de atuação, as quais podem resultar em cooperação ou discórdia. A cooperação, definida como um processo de coordenação de políticas, por meio do qual os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas dos outros atores, tem sido objeto de estudo de inúmeras abordagens e teorias das Relações Internacionais. A necessidade de posicionamento frente ao narcotráfico por via marítima é um fenômeno internacional que a maioria dos Estados como nação está enfrentando. No Brasil, onde, no momento, a probabilidade de um conflito interestatal é baixa, e onde existe carência da presença do Estado, de forma eficiente, em diversas atividades relacionadas com o mar, essa tendência poderá se manifestar mais agudamente. Nesse contexto, analisa-se a necessidade do constante posicionamento estratégico da Marinha do Brasil, estabelecendo um protagonismo no processo de cooperação regional frente ao combate ao narcotráfico por via marítima, sem prejudicar as tradicionais tarefas relacionadas à defesa da pátria e o apoio à política externa. Dessa forma, a cooperação internacional no combate ao narcotráfico por via marítima no Cone Sul apresenta-se como alternativa ao Poder Naval brasileiro no incremento da segurança nas águas jurisdicionais e da garantia da presença do Estado brasileiro em uma área onde as fronteiras não são visíveis.

Palavras-chave: Relações internacionais, cooperação internacional, segurança marítima.

ABSTRACT

Drug trafficking is of singular concern due to the immense profits it generates, leading to its nexus with terrorism, human trafficking and illicit small arms trade. The purpose of the text is to discuss maritime drug trafficking threats in Southern Cone to Naval Power, seeking to reconcile the application of theoretical and doctrinal knowledge and the author 's experience, with a view to appreciating this current problem. Finally, we will present views on the analyzes carried out and proposals for MB actions regarding the implications of this theme for the future. The demand for greater safety in the seas tends to increase as the economic interests linked to maritime spaces grow. Moreover, the increase in ocean activities, especially in the area of maritime security, requires greater control and cooperation among States that have responsibilities in this area. States, in their international relations, need to define strategies of action, which can result in cooperation or discord. Cooperation, defined as a process of policy coordination, through which actors adjust their behavior to the actual or expected preferences of other actors, has been the object of study of innumerable approaches and theories of International Relations. The need to position against drug trafficking by sea is an international phenomenon that most states as a nation is facing. In Brazil, where the probability of an inter-state conflict is currently low, and where there is a lack of presence of the State in an efficient way in various activities related to the sea, this tendency may manifest itself more acutely. In this context, it is analyzed the need for the constant strategic positioning of the Brazilian Navy, establishing a leading role in the regional cooperation process in the fight against drug trafficking by sea, without prejudice to the traditional tasks related to the defense of the motherland and support for foreign policy . Thus, international cooperation in the fight against drug trafficking by sea in Southern Cone is an alternative to the Brazilian Naval Power in increasing maritime safety in jurisdictional waters and guaranteeing the presence of the Brazilian State in an area where borders are not visible.

Keywords: International relations, international cooperation, drug trafficking, maritime security.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Movimentação da cocaína no mundo.....	28
------------	---------------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AJB –	Águas Jurisdicionais Brasileiras
CICAD –	Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas
CND –	Comissão de Narcóticos da Organização das Nações Unidas
CONAD –	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas
C-PEM –	Curso de Política e Estratégia Marítimas
EMA –	Estado-Maior da Armada
EUA –	Estados Unidos da América
INCB –	<i>International Narcotics Control Board</i>
JIATF-S –	<i>Joint Interagency Task Force–South</i>
JIFE –	Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes
LC –	Lei Complementar
MB –	Marinha do Brasil
MD –	Ministério da Defesa
MERCOSUL –	Mercado Comum do Sul
OEA –	Organização dos Estados Americanos
ONU –	Organização das Nações Unidas
PND –	Política Nacional de Defesa
SENASP –	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPOM –	Superintendência Especial de Polícia Marítima
UNASUL –	União de Nações Sul-Americanas
UNODC –	Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e Crime
USSOUTHCOM –	<i>United States Southern Command</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1	A teoria das relações internacionais para cooperação internacional.....	12
2.1.1	A visão do realismo sobre cooperação internacional.....	16
2.1.2	A visão do liberalismo sobre cooperação internacional.....	19
2.2	Responsabilidade compartilhada.....	22
2.3	Conceitos sobre narcotráfico.....	25
3	O NARCOTRÁFICO.....	27
3.1	Narcotráfico no mundo.....	28
3.2	Narcotráfico no Brasil e no Cone Sul.....	28
4	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO COMBATE AO NARCOTRÁFI- CO.....	32
4.1	Cooperação internacional no Cone Sul.....	32
5	ATORES ENVOLVIDOS NO COMBATE AO NARCOTRÁFICO.....	37
5.1	A Organização das Nações Unidas.....	37
5.2	A Organização dos Estados Americanos.....	41
5.3	O Estado Brasileiro.....	43
5.4	O Ministério da Justiça e a Polícia Federal.....	49
5.5	O Ministério da Defesa e as Forças Armadas.....	50
5.6	A Marinha do Brasil.....	52
6	CONCLUSÃO.....	58
	REFERÊNCIAS.....	62

1. INTRODUÇÃO

De forma a dispor de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais compatíveis com a inserção político-estratégica do nosso País no cenário internacional e, em sintonia com os anseios da sociedade brasileira, a Marinha do Brasil (MB) prepara o Poder Naval a fim de contribuir para a defesa da Pátria e para o apoio à Política Externa. Nesse contexto, conforme a publicação “Posicionamento da Marinha do Brasil nos Principais Assuntos de Interesse Naval”, do Estado-Maior da Armada (EMA), o Poder Naval, componente militar do Poder Marítimo, é um instrumento eficaz da política externa dos Estados, contribuindo ativamente para a segurança marítima no Brasil, como definido na missão da Marinha (BRASIL, 2017, p. 8).

Em palestra proferida pelo Subchefe de Estratégia do EMA, em maio de 2017, aos Oficiais Alunos do Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM), Braga (2017) explanou que as atividades criminosas, denominadas “novas ameaças”¹, como a pirataria, o tráfico ilícito de pessoas e de entorpecentes, os crimes ambientais, o terrorismo e o contrabando de armas de destruição em massa, por sua vez, têm afetado o transporte marítimo internacional e a segurança dos países. Nesse contexto, dentre as ameaças que se destacam e que tem chamado a atenção de todos os Estados que efetivamente protegem suas águas é o narcotráfico por via marítima, objeto deste trabalho.

Segundo Geoffrey Till² (2004, citado por SILVA, 2006), “o espaço entre as tarefas relacionadas com a lei e os regulamentos no mar e as tarefas militares relacionadas com a guerra convencional vem diminuindo”. Nesse sentido, mesmo a MB mantendo seus

¹ Definição utilizada pelo Contra Almirante (RM-1) Antonio Ruy de Almeida Silva para se referir às ameaças do terrorismo, tráfico ilegal de armas, drogas, pessoas e a pirataria. Temas que passaram a dominar a agenda internacional de segurança, especialmente após atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos da América (EUA)(SILVA, 2006).

² Till, Geoffrey. *A Guide for the Twenty-First Century*. Frank Cass Publishers. London, 2004.p.350

meios e aprestamento destinados à Defesa da Pátria e apoio à política externa, várias ações destinadas à segurança marítima, dentre elas o combate ao narcotráfico e a cooperação internacional nesse combate, possuem caráter dual, isto é, também se configuram como defesa da pátria e apoio à política externa (SILVA, 2006).

O narcotráfico é um fenômeno³ essencialmente transnacional, sendo sua dinâmica ditada, sobretudo, pelas leis da oferta e da demanda. Como tal, associa-se e nutre-se das transformações de ordem política e econômica que, sobretudo a partir dos anos 1970, levaram à intensificação do fluxo de bens, de capitais e de pessoas através das fronteiras nacionais. O fim da confrontação bipolar teve como uma de suas consequências a modificação das percepções de ameaças por parte das grandes potências, e em particular dos Estados Unidos da América (EUA), como também por parte de países em desenvolvimento. Em face do esvaziamento de ameaças tradicionais à segurança e do avanço do narcotráfico em praticamente todos os continentes, esse passou a ser percebido como uma das mais importantes ameaças à segurança dos Estados. Essa ameaça insere-se na agenda política do continente americano de forma intensa, em razão de nele se situarem os principais produtores e o maior mercado de cocaína, além de outras drogas ilegais.

Nas palavras do Almirante Nirmal Verma⁴, “o narcotráfico tem despertado especial interesse da segurança mundial” devido aos imensos lucros que gera, além da sua associação ao terrorismo, tráfico de seres humanos e comércio ilícito de armas. O valor do comércio anual de drogas é estimado em 322 bilhões de dólares e envolve serviços elaborados de lavagem de dinheiro. “Estima-se que mais de 50% das organizações terroristas listadas pelos EUA estão envolvidas em um ou mais aspectos do comércio global de drogas. A via

³ A palavra “fenômeno” aqui é utilizada tendo em vista a notável dimensão que o narcotráfico passou a ter a partir dos anos 1970, conforme é explicado ao longo do trabalho.

⁴ Palestra proferida na Escola de Guerra Naval (EGN) pelo Almirante Nirmal Verma, ex-Comandante da Marinha da Índia, em abril de 2017.

marítima é o canal predominante para o trânsito de drogas no mundo” (VERMA, 2017).

Segundo a publicação produzida pelo *International Narcotics Control Board* (INCB)⁵, em 2012, a cooperação internacional para combater o problema mundial da droga implica responsabilidade compartilhada⁶ entre os Estados, envolvendo o compromisso mútuo de buscar objetivos comuns e a determinação para empreender política complementar e ações conjuntas (ONU, 2012).

Uma das justificativas para a escolha da cooperação internacional como tema deste trabalho é a crença na possibilidade de se aumentar o grau de coordenação política entre os Estados e na utilidade dos estudos acadêmicos sobre esse assunto para se atingir tal fim. Mas, ao contrário do que possa parecer, o propósito desse trabalho não é advogar a favor do estabelecimento indiscriminado da cooperação entre os Estados. Ainda que se julgue a cooperação internacional como uma ocorrência geralmente positiva, buscar-se-á, no desenvolvimento do trabalho, o mais elevado grau de isenção e objetividade. Para que isso seja feito, utilizar-se-á a definição de Robert Keohane, para quem a cooperação internacional é um processo de coordenação de políticas por meio do qual os atores (no caso os Estados) ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas dos outros atores (KEOHANE, 1984, p. 53-54).

A prática de cooperação internacional na questão do tráfico de drogas no continente americano, segundo Silva (2013), guarda relação com a estratégia dos EUA e sua influência nas posições e ações dos países do continente, possuindo dois marcos importantes:

a) a partir de 1969, com o Presidente Nixon, que declara “guerra às drogas”, especialmente voltada aos derivados de ópio; e

⁵ O *International Narcotics Control Board* (INCB) ou Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) é um órgão de fiscalização independente para implementar as Convenções Internacionais das Nações Unidas de controle de drogas. Foi criada em 1968, de acordo com a Convenção de Drogas de 1961.

⁶ O termo “responsabilidade compartilhada” será mais bem explorado no segundo capítulo deste trabalho.

b) em 1981, durante o governo Reagan, que inaugurou a “segunda guerra às drogas”, voltada a todo tipo de droga, com ênfase à cocaína e à maconha.

A partir desses dois marcos históricos, o tema do narcotráfico passou a fazer parte constante da agenda de cooperação, com as implicações sociais, políticas e econômicas. A natureza internacional do fenômeno cresce na região sul-americana, que passou a ganhar papel decisivo no que se refere ao consumo, trânsito e lavagem de dinheiro desse ilícito transnacional.

A região do Cone Sul participa do sistema do narcotráfico como áreas de trânsito, consumo e lavagem de dinheiro. As mudanças no tráfico ocorreram com a abertura comercial na América do Sul, assim como a entrada e saída de bens e pessoas no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O aumento dos mercados sem regulamentação permitiu o incremento da lavagem de valores.

Para Silva (2006, p.39), tendo em vista as conjunturas internacional e nacional, é importante que a MB se posicione no processo contra as Novas Ameaças no mar, atuando com os demais atores internos e externos ao Estado, em relação à segurança marítima.

Silva (2013, p. 11) acrescenta que, apesar de o Brasil não estar configurado entre os Estados produtores de drogas, é relevante o trânsito que ocorre em seu território, incluindo as Águas Jurisdicionais Brasileiras⁷ (AJB). Essa movimentação proporciona o florescimento de organizações criminosas. O tema possui implicações para a agenda bilateral brasileira com todos os Estados vizinhos, inseridos de diversas formas na intrincada rede do narcotráfico internacional.

⁷ A NORMAM-08/DPC define as Águas Jurisdicionais Brasileiras como as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de duzentas milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das duzentas milhas marítimas, onde ela ocorrer (BRASIL, 2013).

Nesse sentido, segundo Silva (2006, p. 40), a relevância dada ao combate ao narcotráfico é alimentada pela baixa percepção da probabilidade de ocorrência de conflitos interestatais, o que tem colocado as marinhas diante do dilema de perder a relevância nacional, incluindo recursos, caso não assuma o protagonismo das tarefas relacionadas com a segurança marítima.

A tese está baseada na pesquisa bibliográfica da literatura especializada sobre o tema, documentos produzidos no âmbito externo da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA), MERCOSUL, UNASUL e no âmbito interno do Congresso Nacional, Ministério da Defesa (MD), MB, Ministério da Justiça (MJ), Polícia Federal (PF) e Ministério das Relações Exteriores (MRE).

O trabalho discorrerá sobre as ameaças do narcotráfico por via marítima ao Poder Naval, procurando conciliar a aplicação de conhecimentos teóricos, doutrinários e a experiência do autor, com vistas à apreciação desse problema atual. Ao final serão apresentados pontos de vista sobre as análises efetuadas e as propostas de ações para a MB no que tange às implicações desse tema para o futuro.

Para atingir os objetivos e apresentar as abordagens propostas, a pesquisa está estruturada nesta Introdução; referencial teórico, onde são identificados os principais aspectos teóricos sobre cooperação internacional, responsabilidade compartilhada e conceitos sobre narcotráfico; o narcotráfico no mundo, no Brasil e no Cone Sul; a cooperação internacional no combate ao tráfico de drogas no mundo e no Cone Sul; o papel da ONU, OEA, do Estado Brasileiro, do MD, do MJ e da MB na questão do narcotráfico por via marítima; e conclusão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para uma melhor compreensão do tema, é apresentado o referencial teórico baseado em literaturas especializadas, onde foram apresentadas considerações acerca das principais teorias das relações internacionais que se relacionam com o tema e a análise do trabalho. Adicionalmente, foi dedicado um item para definições sobre narcotráfico, consideradas importantes para o desenvolvimento do assunto.

Robert Jervis, em seu artigo *Realism, Neoliberalism and Cooperation* reconhece que o tema da cooperação internacional tem atraído grande atenção dos analistas e estudantes de Relações Internacionais nas últimas décadas e expõe que duas correntes teóricas têm dominado o debate acerca do assunto: o realismo e o liberalismo. Segundo o autor, o que diferencia as duas correntes é a interpretação sobre as consequências e possibilidades oriundas da ausência de um poder hierarquicamente superior e supranacional capaz de criar e manter as regras do jogo internacional. Jervis argumenta que o liberalismo não acredita haver mais cooperação do que o realismo, porém maior potencial para cooperação. Sendo assim, uma diferença importante entre realistas e liberais está nas possibilidades e requisitos necessários para transformar esse potencial cooperativo em cooperação de fato (JERVIS, 1999).

2.1 A teoria das relações internacionais para cooperação internacional

A realidade da política internacional parece desenvolver-se em fases que alternam grande euforia, em que a paz aparenta ser a tônica das relações entre os Estados. Esses momentos são normalmente posteriores ao término de grandes conflitos e geram expectativas positivas sobre a ocorrência da cooperação internacional e uma grande confiança nos arranjos institucionais que visam à manutenção da paz. Ao final da Primeira Guerra Mundial, por

exemplo, seguiu-se um período de grande euforia acerca das possibilidades de cooperação, o qual levou, inclusive, à criação da Liga das Nações. Por outro lado, há momentos marcados pelo conflito ou sua iminência, os quais geram dúvidas sobre as possibilidades de cooperação entre os Estados, levando ao descrédito as instituições internacionais voltadas ao seu fomento. Situações como o contínuo conflito no Iraque, a instabilidade da região do Oriente Médio, os conflitos na África subsaariana, entre outras, evidenciam a natureza conflituosa das relações internacionais e levantam dúvidas quanto à capacidade de atuação autônoma dos organismos internacionais.

Assim como na realidade, embora não totalmente em sintonia com ela, os discursos teóricos também passam por ciclos que reforçam ou desacreditam a possibilidade de cooperação entre os Estados. De acordo com Robert Jervis, não há na academia um consenso sobre qual é a norma na política internacional – a cooperação ou a discórdia – e qual é a exceção para a qual se deve buscar explicações (JERVIS, 1999).

No entanto, Jervis (1999) afirma que há interpretações muito simplistas sobre o debate que se desenrola entre as duas correntes teóricas. Essas interpretações passam a ideia de que os realistas são somente capazes de explicar o conflito, ao passo que os liberais percebem uma ocorrência muito mais extensiva da cooperação e focam suas análises nesse fenômeno.

Para Jervis (1999), essas visões são equivocadas, pois ignoram o fato de que realistas e liberais baseiam suas análises nesse pressuposto, isto é, na crença na anarquia como princípio orientador do sistema internacional, composto por atores egoístas e racionais. O que diferencia as duas correntes, como já dito, é a interpretação sobre as consequências e possibilidades oriundas da ausência de um poder hierarquicamente superior e supranacional capaz de criar e manter as regras do jogo internacional. Consequentemente, Jervis (1999) reformula os termos do debate, argumentando que o liberalismo não acredita haver mais

cooperação do que o realismo, porém maior potencial para cooperação. Dessa forma, uma diferença fundamental entre realistas e liberais está nas possibilidades e requisitos necessários para transformar esse potencial cooperativo em cooperação de fato.

Como expõe Antônio Ramalho Rocha (2002), dentre as diversas correntes no campo de estudo das Relações Internacionais, o realismo é considerado por muitos como a “perspectiva intelectual dominante”, apesar de não constituir propriamente um consenso.

Essa comunidade tem-se distinguido por aceitar discursos teóricos que apenas afirmam coisas diferentes acerca da realidade internacional, sem serem negados ou invalidados uns pelos outros. Uma vez que um discurso específico não substitui os outros, mas com eles coexiste, não se observa propriamente um processo de criação ou substituição de paradigmas; observa-se a coexistência de discursos teóricos, não raro inspirados por construções metodológicas associadas a processos de interpretação epistemológica distintas, oferecendo ao analista um variado instrumento teórico (ROCHA, 2002, p.57).

Por não haver um consenso, o realismo convive com diversas outras correntes teóricas dentro do campo das Relações Internacionais, o liberalismo, o idealismo, o construtivismo, o desconstrutivismo, o funcionalismo, entre outras. O escopo deste trabalho, porém, será limitado às abordagens do realismo e de liberalismo ou da interdependência complexa. Essa escolha se deve por conta de que o realismo e o liberalismo abordam com mais profundidade a cooperação internacional e, apesar de possuírem análises distintas sobre as causas e consequências dela, ambas partem dos mesmos pressupostos epistemológicos e fazem uso de metodologia semelhante.

Além disso, Milner (1992) expõe que foi baseado no debate entre realismo e liberalismo que se desenvolveram nos estudos sobre cooperação internacional e que, apesar de ainda apresentar falhas e lacunas, por meio dele se ofereceram duas grandes contribuições à literatura sobre o tema, quais sejam: gerar um consenso sobre a definição de cooperação internacional e o desenvolvimento de hipóteses sobre as condições sob as quais há maior probabilidade de ocorrência da cooperação.

A definição consensual a qual Milner (1992) se refere é a que foi produzida por Robert Keohane, e que será utilizada para efeitos deste trabalho. Para Robert Keohane, a "cooperação internacional é um processo de coordenação de políticas por meio do qual os atores (no caso os Estados) ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas dos outros atores" (KEOHANE, 1984, pp. 53-54).

Essa definição justifica-se pelos seguintes motivos:

a) Keohane não caracteriza a cooperação como um fim, mas como um processo, o que permite eliminar a influência de possível viés valorativo, ao mesmo tempo em que reduz a necessidade de aprofundar as discussões sobre os interesses dos Estados envolvidos no processo de coordenação de políticas;

b) esse conceito aceita, a princípio, a existência de interesse compartilhado por parte dos atores, examinando tão somente as condições sob as quais esse interesse levará à cooperação;

c) a utilização de um conceito amplamente aceito e utilizado permite pacificar o assunto sobre o que é cooperação internacional, para voltarmos a atenção ao mecanismo que facilita o processo de coordenação de políticas.

Segundo Milner (1992), a cooperação pode ocorrer de três maneiras: tácita, por meio de negociações e de maneira imposta. Na cooperação tácita, o ajuste de políticas ocorre sem que haja um acordo explícito; na cooperação negociada, o ajuste é alcançado por meio de um processo explícito de barganha; já na cooperação imposta, que a princípio parece fugir da própria definição de cooperação, o ator mais poderoso da relação pode forçar o outro ator a alterar sua política, desde que ele próprio também realize ajustes em sua política.

Conforme proposto e, mantendo a definição de cooperação oferecida por Keohane (1984), serão examinadas nas seções seguintes, as características básicas do realismo e do

liberalismo ou interdependência complexa enquanto correntes teóricas, bem como seus argumentos para explicar a ocorrência, ou não, da cooperação internacional.

2.1.1 A visão do realismo sobre cooperação internacional

O termo “realismo” é usado com frequência e parece não necessitar de definição. Tendo em vista a escola realista das Relações Internacionais possuir maior expressão na língua inglesa, buscamos a definição dada para a palavra *realism* em inglês. O dicionário⁸ define realismo como “a) a tendência de enfrentar fatos e ser prático, em vez de imaginativo ou visionário; b) A figura na arte e na literatura das pessoas e das coisas como elas realmente parecem ser, sem idealizar” (tradução nossa). A definição literal do termo enfatiza um aspecto importante do surgimento do realismo como corrente teórica, uma vez que as primeiras formulações da escola realista dentro da disciplina das Relações Internacionais surgiram como uma alternativa ao pensamento idealista.

Segundo Ramalho da Rocha (2002), os próprios autores que se inserem na tradição realista – aí destacamos Edward Carr, Hans Morgenthau e Kenneth Waltz – oferecem definições distintas do realismo, enfatizando os aspectos que consideram mais relevantes para as suas próprias formulações. Por essa razão, dentro da perspectiva realista, é possível perceber diferenças marcantes entre, por exemplo, os realistas clássicos (realistas) e os realistas estruturais (neorealistas). Além disso, alguns autores apontam que, dentro de cada grupo, há também subdivisões e divergências, tais como realistas ofensivos e defensivos, entre outros. É possível, no entanto, identificar um conjunto de ideias comuns a todos eles, o

⁸ Consulta ao *Webster's New World Dictionary of American English*: a) *the tendency to face facts and be practical rather than imaginative or visionary*; b) *the picturing in art and literature of people and things as they really appear to be, without idealizing*.

que permite agrupá-los sob uma mesma denominação, a qual, para os propósitos desse trabalho, será apenas realista.

Segundo Thales de Castro (2012), dentre os aspectos que formam a base do pensamento realista, destacam-se:

a) As Relações Internacionais são passíveis de um estudo objetivo e, segundo os preceitos científicos positivistas, os eventos podem ser descritos por meio de leis, a exemplo do que ocorre nas ciências naturais;

b) Os principais atores do sistema internacional são os Estados soberanos, que constituem as principais unidades de análise; atores subnacionais e transnacionais como organizações internacionais, grupos de interesses domésticos, organizações não governamentais, entre outros, são de importância secundária;

c) A anarquia é o princípio ordenador do sistema internacional, não havendo sobre os Estados uma autoridade central capaz de criar e impor a ordem. Sendo assim, a única ordem que pode existir é aquela gerada pela competição sob a anarquia;

d) Os Estados são atores unitários, egoístas e racionais, o que lhes permite calcular custos e benefícios na consecução dos interesses nacionais e da manutenção da segurança;

e) O objetivo primordial dos Estados é assegurar sua sobrevivência, e, para isso, devem sempre maximizar seu poder e sua segurança, podendo recorrer à força para atingir seus fins;

f) O fator determinante dos eventos internacionais é a distribuição de poder; e

g) Considerações éticas são geralmente descartadas.

O pensamento realista, segundo Carr (2001), propôs uma nova maneira de se analisar as relações internacionais, percebendo a história como uma sequência de causas e efeitos, cujo curso deve ser apreendido por meio do esforço intelectual.

No mundo observado pelos realistas, a ocorrência da cooperação internacional é rara, pois, como explica Stein (1990), “Os Estados agem de forma autônoma e a autoajuda é a regra. Uma vez que os realistas afirmam que os Estados cooperam apenas para lidar com uma ameaça comum, eles veem a cooperação, quando manifesta, como temporária”.

No entanto, conforme exposto anteriormente, é incorreto afirmar que na teoria realista não haja espaço para a cooperação internacional; ao contrário, os realistas oferecem uma explicação para ela a partir da teoria da estabilidade hegemônica, a qual possui duas proposições básicas:

a) a ordem é criada por um poder dominante e, dado que regimes constituem elementos de uma ordem internacional, a sua formação depende da existência e da vontade desse poder dominante; e

b) a manutenção da ordem depende da continuidade da hegemonia. Segundo Keohane (1984), essas proposições levam, logicamente, à afirmação de que a cooperação, definida como ajuste mútuo de políticas, também depende da perpetuação da hegemonia.

Estados em posição de hegemonia procuram estabelecer regras que sirvam aos seus interesses e ideologias e que auxiliem na manutenção de seu poder. Dessa forma, a liderança hegemônica pode servir para criar um padrão de comportamento ou uma ordem para as relações entre os Estados, o que faz com que a cooperação seja não apenas compatível com a hegemonia, mas até mesmo facilitada por ela.

Defensores da teoria argumentam que a própria liderança hegemônica depende, em parte, da ocorrência de uma cooperação assimétrica, pois, ao contrário de um poder imperial, o poder hegemônico não conseguirá manter as regras do sistema sem que haja um mínimo de consentimento e aceitação por parte dos outros Estados. Ainda que nem todos os realistas aceitem essa visão, há autores dentro dessa corrente que afirmam que a ausência de um poder hegemônico pode resultar até mesmo em caos e instabilidade (KEOHANE, 1982).

Desse modo, o estabelecimento de instituições e de arranjos comparativos é explicado, na ótica realista, pelo desejo dos Estados mais poderosos do sistema, especialmente o Estado hegemônico, de obrigar outros Estados, ou até ele próprio, a assumir determinados compromissos ou agir de uma determinada maneira. Portanto, a partir do momento em que as consequências do estabelecimento da instituição podem ser vislumbradas e aceitas, a princípio, pelos Estados, as instituições são alijadas da possibilidade de alterar as preferências dos atores, estando subordinada a eles.

2.2.2 A visão do liberalismo sobre cooperação internacional

Nas últimas décadas da Guerra Fria, impulsionada pelas transformações ocorridas na esfera internacional, notadamente na seara econômica, começa a ganhar força uma nova corrente de pensamento que vai questionar as conclusões derivadas dos pressupostos da abordagem realista. Mesmo um realista notável como Henry Kissinger, ex-Secretário de Defesa dos EUA (1973-1977) afirmou que a tradicional agenda das relações internacionais, que enfatizava o equilíbrio de poder entre os grandes atores e a segurança dos Estados, era insuficiente para definir as novas possibilidades de relacionamento entre os Estados e sentenciava:

a agenda tradicional das relações internacionais – a balança de poder entre as maiores potências, a segurança das nações – não mais define nossos perigos e possibilidades [...]. Agora nós estamos entrando em uma nova era. Antigos padrões internacionais estão desmoronando; antigos slogans não são mais instrutivos; velhas soluções são inúteis. O mundo se tornou interdependente em economia, em comunicações, em aspirações humanas. Nenhuma nação, nenhuma parte do mundo, pode prosperar ou estar segura isoladamente. (KISSINGER, 1975, p. 197, tradução nossa)⁹

⁹ “the traditional agenda of international affairs – the balance among major powers, the security of nations – no longer defines our perils or our possibilities [...]. Now we are entering a new era. Old international patterns are crumbling; old slogans are uninformative; old solutions are unavailing. The world has become interdependent in economics, in communications, in human aspirations. No one nation, no one part of the world, can prosper or be secure in isolation”.

As palavras de Kissinger (1975) apontam para uma mudança crucial na maneira de se pensar em relações internacionais, isto é, o declínio do realismo como corrente teórica dominante no estudo dos eventos internacionais e o surgimento da abordagem baseada na percepção da interdependência entre os Estados. Nesse sentido, o então Secretário de Estado dos EUA oferece um exemplo da transição ocorrida no âmbito das teorias das Relações Internacionais. Em contraste ao argumento realista, surge então a visão da interdependência complexa, que vai procurar oferecer um instrumental teórico para análise da interdependência, a qual passa a afetar a política mundial e o comportamento dos Estados ao mesmo tempo em que é afetada por eles. Para Keohane e Nye (1986), interdependência refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre os Estados ou atores em diferentes Estados, isto é, onde há custos recíprocos, há interdependência. Por essa definição percebe-se que a interdependência não se refere somente a situações em que há benefícios recíprocos, mas também onde há custos.

Para os teóricos da interdependência, o realismo é uma abordagem útil na análise de determinados fenômenos ou esferas da vida internacional, porém insuficiente para se compreender as características de um mundo cada vez mais interdependente. Por essa razão, esses estudiosos definiram o realismo como um tipo ideal, ao qual deveria contrapor-se outro tipo ideal, denominada por Keohane e Nye (1986) de interdependência complexa, em que os autores elegem suas principais características:

a) múltiplos canais que conectam as sociedades, incluindo laços informais entre elites governamentais e não governamentais; e arranjos formais entre chancelarias e organizações transnacionais. Tais canais podem ser classificados em interestatais (canais estudados pelos realistas), transgovernamentais (canais entre entidades dentro da estrutura governamental dos Estados, isto é, o Estado não funciona necessariamente como um ator

unitário) e transnacionais (canais entre entidades quaisquer dentro do Estado, isto é, o Estado não é o único ator nas relações internacionais);

b) ausência de hierarquia entre os assuntos da agenda das relações entre os Estados, o que torna mais sutil a diferenciação entre assuntos internacionais e assuntos domésticos; e

c) não utilização de força militar por parte dos governos nas regiões e assuntos em que prevalece a interdependência complexa.

De acordo com Gilberto Sarfati (2005), o Estado não é mais visto como um ator unitário, mas sim composto por indivíduos, grupos de interesse e burocracias. Na interdependência, os tomadores de decisão, burocratas e demais grupos possuem considerável influência sobre as decisões do Estado; as organizações internacionais são mais do que simples arenas de competição entre Estados soberanos; e atores como organizações não governamentais e corporações multilaterais possuem a capacidade de constranger as escolhas dos Estados. Em adição, a agenda internacional é mais ampla que a observada pelos realistas: ainda que a manutenção da segurança seja um interesse crucial do Estado, diversos assuntos que fogem da esfera político-militar também são extremamente relevantes, tais como a economia, os movimentos sociais, etc. A interdependência entre os Estados alterou a ordem de importância dos assuntos dentro da agenda internacional, uma vez que esses novos temas podem também vir a influenciar diretamente os assuntos de ordem político-militar.

Os elementos da cooperação na interdependência são mais amplos que os observados no realismo. A abordagem da interdependência aceita o argumento de que a existência de um poder hegemônico facilita a formação de determinados tipos de arranjos cooperativos, bem como de alguns regimes, mas discorda que a mesma seja uma condição suficiente e necessária para a ocorrência da cooperação. Além disso, teóricos da interdependência também não aceitam que a manutenção da cooperação dependa da

permanência da hegemonia após um regime ter sido criado, argumentando que a cooperação pós-hegemônica também ocorre (SARFATI, 2005).

Por fim, conforme ensina o Professor Williams Gonçalves¹⁰ (2017), “o Brasil segue uma tendência liberal cosmopolita nas suas relações internacionais”. Assim, podemos observar as características da teoria liberal das Relações Internacionais para explicar o comportamento brasileiro nas suas relações exteriores.

2.2 Responsabilidade compartilhada

A responsabilidade compartilhada, em inglês *shared responsibility*, é um conceito consideravelmente recente e tem sido objeto de estudo do projeto de pesquisa do *Amsterdam Center for International Law*¹¹, cujos artigos estão sendo fontes para este trabalho, em especial o artigo produzido por André Nollkaemper e Dov Jacobs, intitulado *Shared Responsibility in International Law: a conceptual framework*.

Dessa forma, para este trabalho, será utilizado o conceito de responsabilidade compartilhada lastreado pelas seguintes características, elencadas por Nollkaemper e Jacobs (2011):

a) refere-se a múltiplos atores. Esses atores incluem, além dos Estados e organizações internacionais, as corporações multinacionais e indivíduos;

b) refere-se à responsabilidade desses múltiplos atores por sua contribuição para um único resultado prejudicial;

c) o termo *strictu sensu* refere-se a situações onde a contribuição de cada indivíduo não pode ser atribuída a ele baseada na causalidade, pois nesse caso, se fosse

¹⁰ Nota de aula proferida pelo Professor Williams Gonçalves (COPPEAD/UFRJ) ao C-PEM 2017, em 25 jul. 2017.

¹¹ Disponível em <<http://www.sharesproject.nl/>>. Acesso em 4 jun. 2017.

possível determinar a contribuição causal individual, a alocação de responsabilidade poderia se dar com base nos princípios da responsabilidade independente e exclusiva, em vez de responsabilidade compartilhada; e

d) a responsabilidade de dois ou mais atores por sua contribuição para um único resultado é distribuída entre eles separadamente, ao invés de recair sobre eles como uma coletividade, caso contrário, não seria responsabilidade compartilhada, mas coletiva.

Na visão de Nollkaemper e Jacobs (2011), há diferenças entre a responsabilidade conjunta e a responsabilidade compartilhada que devem ser ressaltadas. Responsabilidade conjunta é um conceito formalmente reconhecido, ainda que também não tenha um desenvolvimento conceitual muito claro até o momento, que implica certas consequências jurídicas conforme a previsão que possui no caso. Enquanto a responsabilidade compartilhada é um conceito analítico, sem previsão legal, com vistas a agrupar e facilitar a análise de um conjunto de casos com algumas características em comum, além de ser uma possível via para a responsabilização dos Estados.

É necessário ressaltar ainda que existem abordagens que trabalham com o termo responsabilidade compartilhada em uma perspectiva mais política que jurídica. É o caso do presente trabalho, em que é enfatizada tal possibilidade.

Desse modo, responsabilidade compartilhada não é somente a união de dois ou mais atores internacionais com suas responsabilidades individuais. Os dois ou mais atores passam a relacionar-se mutuamente pelo fato de contribuírem em direção de um objetivo comum.

Nollkaemper e Jacobs (2011) argumentam que a responsabilidade compartilhada nos moldes aqui apresentados não existe expressamente nos documentos que tratam sobre responsabilidade internacional, conseqüentemente também não consta em decisões judiciais

ou arbitrais, seja ao se referir a dois ou mais Estados seja em relação a um Estado e um ente não-estatal.

O principal argumento na defesa da responsabilidade compartilhada é que ela é uma abordagem útil e necessária, pois engloba situações que não são abrangidas pela concepção de responsabilidade independente e exclusiva, portanto, tornando a responsabilidade compartilhada uma alternativa viável (NOLLKAEMPER e JACOBS, 2011).

Por sua vez, de acordo com o INCB, em seu relatório publicado pela ONU em 2012, o conceito de responsabilidade comum e compartilhada é um princípio de direito internacional que se aplica em muitas áreas de cooperação. Portanto, não é algo exclusivo à luta contra a droga. Mesmo que os tratados estabeleçam normas internacionais que criam obrigações individuais para os Estados, o conceito de responsabilidade comum e compartilhada vai muito além disso. Ele fornece a estrutura para a construção de uma aliança de cooperação entre uma multiplicidade de partes interessadas sobre a base de um entendimento comum de um problema comum, um objetivo comum e da necessidade de se alcançar esse objetivo através de uma ação conjunta. Assim, o princípio da responsabilidade compartilhada pode ser considerado como a união entre instituições públicas, o setor privado, a sociedade civil, comunidades locais e indivíduos que concordaram em trabalhar juntos como parceiros e têm uma obrigação mútua de intervir em um esforço concentrado em diferentes níveis para resolver o problema das drogas.

Consequentemente, o princípio da responsabilidade comum ou compartilhada compromete as partes a reforçar a sua cooperação não só a fim de perseguir seus próprios interesses, mas também levando em conta os interesses dos outros e fornecendo ajuda aos necessitados. No entanto, a responsabilidade compartilhada na luta internacional contra as drogas só será eficaz quando os Estados implementarem plenamente suas obrigações nacionais (ONU, 2012).

Segundo Raymond Yans, Presidente do INCB, esse princípio tem evoluído ao longo dos anos, a partir do conceito de responsabilidade coletiva na luta contra as drogas na década de 1980, a responsabilidade partilhada, nos anos 1990, e a responsabilidade comum e compartilhada desde a virada do século. Para a análise dos elementos da responsabilidade compartilhada é essencial reconhecer critérios e princípios, incluindo a questão de atribuição de responsabilidade entre vários agentes, a noção de prestação de contas e responsabilidade mútuas, aspectos relacionados à capacidade e aos meios disponíveis, e o papel e recursos de cada parceiro (ONU, 2012).

2.3 Conceitos sobre narcotráfico

Na opinião de Norberto Emmerich¹², o narcotráfico é geralmente apresentado e estudado como uma atividade relacionada às drogas. É uma afirmação aparentemente óbvia, mas guarda em si um grau de subjetividade que distorce seu real significado. O grau de desenvolvimento do narcotráfico como um problema global exige uma visão mais abrangente, permitindo visualizá-lo como parte de um todo (EMMERICH, 2015, p.31).

Utiliza-se, no texto, o conceito de narcotráfico da obra de Emmerich (2015), que é baseado nas seguintes características:

a) o narcotráfico só pode ser compreendido estudando a formação histórica do Estado nacional;

b) o narcotráfico é um processo, não uma reunião de acontecimentos possíveis de serem estudados um a um;

¹² Doutor em Ciência Política argentino e autor de vários livros sobre o narcotráfico e segurança.

c) o narcotráfico é uma atividade invisível. Só é parcialmente visível na sua expansão, quando está conquistando novos territórios;

d) o narcotráfico, por ter um caráter organizacional, cumpre rotinas organizacionais padrão, ou seja, procedimentos previsíveis, estruturados, repetitivos e burocráticos;

e) o narcotráfico é coercitivo, monopolista, territorial e estável. Tem um comportamento político com fins estatais;

f) narcotráfico e drogas são entidades associadas, mas distintas;

g) a associação do narcotráfico é mais forte com o Estado do que com as drogas;

h) o narcotráfico é um processo organizacional cuja finalidade é conquistar território para produzir ou vender drogas. Sem esse monopólio da violência em um determinado território, pode haver comércio de drogas, mas não há narcotráfico; e

i) o narcotráfico gera capital, não só dinheiro; é uma indústria, não só um negócio. É uma relação social de dominação, não só uma atividade comercial ilegal.

Baseado nos fundamentos teóricos apresentados, no próximo capítulo daremos enfoque ao narcotráfico no mundo, no Brasil e no Cone Sul.

3 O NARCOTRÁFICO

Neste capítulo, são identificados os principais aspectos do narcotráfico no mundo, buscando-se enfatizar o narcotráfico por via marítima. Será destinado um item específico para o narcotráfico no Brasil e Cone Sul. Dessa forma, procura-se evidenciar o problema representado por essa ameaça em vários níveis.

A FIG. 1 mostra as principais rotas de trânsito de cocaína global. Percebe-se, no caso do Cone Sul, o grande número de rotas com potencial uso da via marítima para escoamento da produção de cocaína para diversas partes do mundo.

Segundo Silva (2013), somente a partir do século XVII a questão dos entorpecentes entrou na esfera das relações internacionais, com a utilização do comércio do ópio pelas potências europeias como instrumento de sua política mercantil na Ásia. China e Índia (esta última, já sob domínio britânico) seriam as nações mais afetadas na fase inicial.

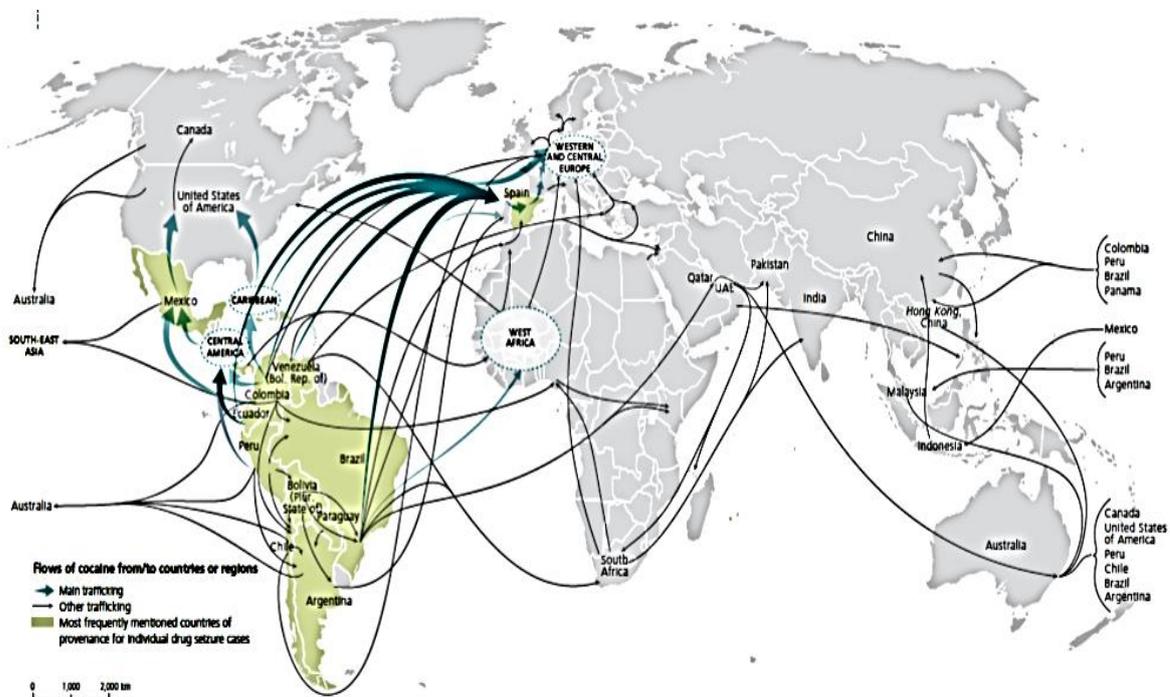


FIGURA 1 – Movimentação da cocaína no mundo
Fonte: ONU, 2017, p. XIV.

3.1 Narcotráfico no Mundo

De acordo com o relatório do Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e Crime (UNODC), em 2014, estimou-se que de um quinto a um terço dos ganhos das organizações criminosas internacionais se referiram à venda de drogas (ONU, 2017).

A Europol identificou cerca de 5.000 organizações criminosas internacionais atuando na União Europeia em 2017. Estima-se que um terço delas esteja envolvido com o tráfico de drogas. Isso exemplifica como o crime organizado ligado ao narcotráfico supera outros crimes como roubo, tráfico de imigrantes, tráfico de seres humanos, fraude fiscal ou qualquer outra atividade ilícita (ONU, 2017).

Em 2017, os dados sobre produção, tráfico e uso de drogas apontam para uma expansão global do mercado de cocaína em todo o mundo. Após um declínio em longo prazo, o cultivo de coca aumentou 30% no período 2013-2015, principalmente como resultado do aumento do cultivo na Colômbia. O fabrico global total de cloridrato de cocaína puro atingiu 1.125 toneladas em 2015, representando um aumento geral de 25% em relação a 2013. O uso de cocaína parece estar aumentando nos dois maiores mercados, América do Norte e Europa. A prevalência do uso de cocaína entre a população em geral sugere um aumento no uso de cocaína nos EUA (ONU, 2017).

3.2 Narcotráfico no Brasil e no Cone Sul

Silva (2013) descreve que o Brasil e outros países da América Latina esquivaram-se durante décadas do problema, como se fosse problema alheio. Tardamente enfrentaram a questão, embora tenha ela ostentado uma dimensão internacional desde sempre.

A postura de relativo alheamento dos países da América Latina e Caribe com relação à problemática das drogas começou a ser abandonada no final dos anos sessenta, com a evolução do cenário à sua volta. A explosão mundial do consumo de drogas ocorrida naquela época estimulou um incremento massivo dos cultivos de *cannabis* e da folha de coca no México e nos Andes. Em pouco tempo, a indústria da cocaína transformou-se na chamada “peste branca”, uma das maiores e mais lucrativas alternativas econômicas no hemisfério, envolvendo diversos países nas diferentes etapas de cultivo, refino e distribuição daquela indústria ilícita (SILVA, 2014, p.160).

Emmerich (2015) afirma que o narcotráfico é um problema para toda a América Latina, especialmente em países como México, Colômbia e Brasil, mas está presente em todo subcontinente. Ele representa uma ameaça à segurança internacional e à governabilidade e o seu combate é prioritariamente levado a cabo por meio de mecanismos de cooperação internacional. Os EUA são naturalmente muito receptivos a qualquer iniciativa de cooperação na luta contra o narcotráfico, tendo em vista fazer parte da sua política externa a busca desse tipo de relação.

Outra característica do narcotráfico na América Latina é o fato das polícias nacionais serem corruptas, ineficientes e facilmente cooptadas a colaborar com o crime. Dessa forma, é comum na América Latina o clamor popular pela intervenção das Forças Armadas no assunto (EMMERICH, 2015).

Na visão de Sain e Games (2014), no início dos anos 2000, o crescimento sustentado do consumo de drogas ilegais nas grandes cidades de Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai favoreceu a formação gradual de um mercado varejista em crescimento, expandido, diversificado e altamente rentável. Tal mercado se estruturou, basicamente, em torno da comercialização no varejo de drogas ilícitas, sobretudo cocaína e maconha, entre as camadas sociais médias e altas da sociedade urbana. Uma década antes, as drogas comercializadas e

consumidas nesses mercados incipientes provinham do pagamento em substâncias do tráfico internacional que atravessava os territórios desses países, ou derivavam do “microtráfico” irregular protagonizado por grupos pequenos ou não estruturados. Ademais, com a exceção do Paraguai, que é o principal produtor e exportador de maconha do Cone Sul, esses países tampouco produzem as drogas mais comercializadas em seus mercados de varejo: estas provêm de países vizinhos ou da sub-região e são introduzidas por via terrestre, fluvial e aérea por meio de fronteiras porosas e mal controladas.

Assim, levando-se em conta o peso econômico do Brasil no Cone Sul, o Brasil acaba tendo um papel destacado no narcotráfico regional. Como ressaltam Sain e Games (2014, p.136), o Brasil conta com o mercado consumidor de cocaína e maconha mais importante da região. Ainda mais, diferentemente dos países do Cone Sul, se criaram grandes grupos e redes narcotraficantes que mantêm uma ampla capacidade financeira e de resposta e constrangimento armado contra o Estado, tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo, sustentados por uma ampla trama de tráfico ilegal de armas, controlada também por narcotraficantes e expandida sob o amparo da enorme corrupção policial existente no país.

Devido à incapacidade da administração de segurança pública na região do Cone Sul, segundo Sain e Games (2014. p. 139), no Brasil, no Paraguai e, em menor medida, no Uruguai, este processo envolveu, também, forte tendência de incorporar as Forças Armadas no chamado “combate ao crime organizado”, tudo isso incentivado pelas deficiências do sistema policial em enfrentar esses problemas, bem como pelo impulso do Comando Sul (United States Southern Command – USSOUTHCOM) e os representantes das forças armadas dos EUA nas adidâncias militares das embaixadas daqueles países.

Especialmente após setembro de 2001, o terrorismo suplantou a posição das drogas como "inimigo número um" dos EUA. Nesse sentido, reduziu-se a tutela norte-americana na matéria. Tal desdobramento, conforme alerta Silva (2013, p.347), é positivo,

mas também impõe desafios. Já sem tantas pressões ou incentivos dos EUA, os países da região precisam prosseguir sua vertente de guerra às drogas com recursos e ideias próprias. Surge aqui amplo espaço para a atuação dos parceiros hemisféricos, e do Brasil de modo especial.

Baseado no panorama sobre o narcotráfico apresentado neste capítulo, daremos prosseguimento no próximo com enfoque à cooperação internacional no combate ao narcotráfico. Mais adiante, trataremos sobre os atores envolvidos no combate ao narcotráfico.

4 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO COMBATE AO NARCOTRÁFICO

Nesta seção, são analisados os aspectos da cooperação internacional no combate ao narcotráfico, com ênfase no narcotráfico por via marítima no Cone Sul. Para tal, conforme discutido nos capítulos anteriores, admite-se que, para a maior efetividade das políticas de combate à ameaça do narcotráfico, se fazem imprescindíveis o intercâmbio de dados e o desenvolvimento de estratégias comuns de ação entre os órgãos de defesa, segurança e inteligência dos países da região.

4.1 Cooperação internacional no Cone Sul

O narcotráfico, suas implicações políticas e socioeconômicas, é tema relativamente novo na agenda de cooperação entre os países do Cone Sul, apesar da natureza essencialmente transnacional do fenômeno e da vinculação dos referidos países, notadamente no que se refere ao consumo e trânsito de drogas e à lavagem de dinheiro (BORBA, 2009).

Trazendo o cenário para além do Cone Sul, por todo o entorno estratégico brasileiro¹³, são poucos os países com verdadeira capacidade para se projetar no espaço marítimo, embora sejam 24 países ribeirinhos do Atlântico Sul, três sul-americanos e 21 africanos.

Esse grupo se reduz à Argentina e ao Brasil no continente americano e à África do Sul no continente africano. Não obstante, cabe incluir o Uruguai por sua forte inclinação atlântica e porque também participa dos exercícios militares realizados habitualmente no Atlântico Sul.

¹³ A Política Nacional de Defesa esboça sobre o entorno estratégico brasileiro: “A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região” (BRASIL, 2012).

A preocupação com o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre os países do Cone Sul possui algumas razões: em primeiro lugar, a crescente importância política e econômica do narcotráfico nos planos internacional e regional, afetando países vizinhos e projetando-se na sub-região; em segundo, as mudanças socioeconômicas ocorridas, traduzidas em maiores níveis de estabilidade macroeconômica, mas que induzem simultaneamente processos de exclusão social; em terceiro, a fragilização dos instrumentos de Estado e a inexistência de políticas efetivas e concertadas regionalmente, colocando governos e sociedades à mercê de proposições externas de políticas de resposta ao narcotráfico nem sempre convergentes com as visões, necessidades e possibilidades de nossos países, levando-os a intensificar o diálogo político e a cooperação frente ao tema (BORBA, 2009).

Em um contexto marcado pelo avanço do tráfico e do consumo de drogas, pelo conseqüente aumento das responsabilidades, e pelas restrições que enfrentam os países do Cone Sul em termos de recursos financeiros, materiais e humanos para o combate ao narcotráfico, a cooperação internacional assume particular relevância. Contudo, não apenas os aspectos anteriormente mencionados devem ser considerados. Há que se tomar em conta as próprias transformações dos cenários regional e internacional para avaliar os fatores conducentes à cooperação neste campo (BORBA, 2009).

Os países do Cone Sul inseriam-se, tradicionalmente, na geoeconomia do narcotráfico, sobretudo como países de trânsito e áreas de lavagem de dinheiro. No entanto, a identificação de perfis específicos para países no tocante ao narcotráfico torna-se crescentemente imprecisa. Ainda que os países andinos sejam os principais produtores de coca, esses e os demais países da região estão envolvidos nas demais atividades do narcotráfico internacional: processamento, trânsito e consumo de drogas, além da lavagem de dinheiro (BORBA, 2009).

A maior penetração do narcotráfico nutre-se de muitas das transformações

econômicas e políticas ocorridas na sub-região, como de resto em toda a América Latina: a abertura comercial intensificou o fluxo de bens e de pessoas através das fronteiras, particularmente no Cone Sul; os mercados financeiros expandiram-se e tornaram-se mais desregulamentados, permitindo maiores facilidades para as operações de lavagem de dinheiro; a estabilidade e a valorização cambial, como no Brasil e Argentina, permitem que o comércio de drogas seja feito não apenas com o uso do dólar, cujo rastreamento vem sendo realizado, mas também em outras moedas, dificultando assim a repressão aos esquemas de lavagem (BORBA, 2009).

Além da abertura e estabilização econômica, da desregulamentação de mercados e dos sistemas financeiros, outro fator do qual o narcotráfico vem se beneficiando é a integração entre mercados, promovida por meio de acordos bilaterais e de esquemas sub-regionais como o MERCOSUL. No entanto, assim como os fatores antes mencionados, a integração econômica não é causa ou fator em si mesmo explicativo para o aumento do narcotráfico na região. Representa antes um fator interveniente e de caráter ambíguo: pode ser um complicador para os esforços de resposta dos governos ao narcotráfico na medida em que torna mais permeáveis as fronteiras acarretando o incremento dos fluxos econômicos, financeiros e de pessoas de que se valem os narcotraficantes; por outro lado, gera condições políticas mais favoráveis para ações concertadas e de novas iniciativas entre os governos com vistas ao combate ao tráfico e de prevenção ao abuso de drogas; propicia também maiores possibilidades de incrementar a cooperação internacional, dentro de espaços delimitados, de forma muito mais abrangente e efetiva do que em um contexto de soberanias nacionais e de esforços autocentrados (BORBA, 2009).

Desde a criação do MERCOSUL, a questão do narcotráfico também adquiriu maior relevância na agenda regional, embora o tema não estivesse contemplado nas negociações que, desde o período de transição (1991-1994) do MERCOSUL, estiveram

centradas nos temas diretamente afetos à almejada liberalização comercial. Ultrapassada esta fase, tornou-se inevitável o tratamento de temas que, por associarem-se ou decorrerem da instauração de um regime de livre comércio entre os países, não puderam mais ser postergados. Ainda que a agenda de negociação do MERCOSUL esteja ainda fundamentalmente voltada para temas econômico-comerciais, temas de natureza política passam a ser objeto de entendimento (BORBA, 2009).

Ademais, questões como o tráfico de drogas, de armas, de carros roubados, de lavagem de dinheiro e o contrabando já estavam presentes na agenda em nível bilateral entre os países membros do MERCOSUL, e mais particularmente entre Brasil e Paraguai. O bom nível de entendimento alcançado no plano político a partir de outros foros como o Grupo do Rio contribuiu também para que o tema do narcotráfico passasse a ser objeto de negociações visando ações concertadas entre os países do MERCOSUL, inicialmente em nível bilateral. Assim, Brasil e Argentina assinaram em 1995 um acordo de cooperação para o combate ao narcotráfico e a prevenção ao abuso de drogas mediante, no qual ambos os países comprometiam-se conjuntamente a intensificar ações de repressão ao tráfico em áreas de fronteiras, a intercambiar informações e a promover a cooperação entre seus respectivos órgãos policiais incumbidos da repressão ao tráfico de entorpecentes. Acordos de teor semelhante foram também feitos entre Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile, além de outros voltados para a ação contra o contrabando e lavagem de dinheiro. Assim, é possível concluir que as definições substanciais quanto à cooperação entre os países americanos frente às drogas reflete ainda uma tensão entre as posições afirmadas multilateralmente em foros regionais como a OEA e o Grupo do Rio, e mesmo em nível sub-regional, e que constituem uma base consensual e o esforço dos EUA de conquistar apoio e projetar mundialmente elementos que considera fundamentais de sua própria política antinarcóticos através de uma estreita vinculação dessa política com os seus interesses de segurança. Procuram, assim,

contrabalançar a influência que seus parceiros são capazes de exercer na definição de uma política comum para o Hemisfério. Reafirmam suas posições unilateralmente ou exercendo capacidade de cooptação em outros foros regionais, particularmente naqueles onde a questão do narcotráfico possa ser tratada à luz dos interesses e da política de segurança (BORBA, 2009).

A efetividade da cooperação nesse campo associa-se, pois, à capacidade dos Estados em geral de estabelecer um padrão interativo e sobrepor-se às diferenças que decorrem de distintas ênfases a campos e instrumentos de ação que marcam suas respectivas políticas antidrogas; prende-se ainda à capacidade de viabilizar instrumentos de cooperação menos vulneráveis a ações unilaterais e às vicissitudes políticas e econômicas que a maioria dos países na América Latina enfrenta no momento. Por fim, há que se considerar como elemento fundamental o gradual incremento da convergência entre as políticas e legislações nacionais que já se observa no presente (BORBA, 2009).

De acordo com Mathias (2008), a partir da década de 1990, a política externa brasileira em termos de cooperação tem-se concentrado em uma aproximação cada vez mais forte na América do Sul, sobretudo por meio do tratamento conjunto de problemas comuns e pelo diálogo entre o Mercosul e os outros blocos que se formaram na região. No entanto, a cooperação no âmbito da defesa é mais complexa.

Fazendo um balanço, as expectativas de integração regional entre as Forças Armadas no Cone Sul são muito maiores do que as reais possibilidades de adoção de uma política cooperativa na área de Segurança e Defesa. Até pelos problemas sociais (pobreza, desigualdade) e econômicos (planos de estabilização, políticas econômicas de inserção internacional) enfrentados pelos países que compõem o Mercosul ampliado, o setor de Defesa e Segurança muitas vezes é deixado em segundo plano, também porque a adoção de acordos nessa área só pode ser permanente – não existe a possibilidade de desenhar uma operação comum, na qual os participantes conhecem as armas e técnicas dos outros para, logo em seguida, voltar atrás e tratarem-se como inimigos –, são um caminho sem volta (MATHIAS, 2008).

5 ATORES ENVOLVIDOS NO COMBATE AO NARCOTRÁFICO

Neste capítulo, identificam-se os posicionamentos dos principais atores envolvidos no combate ao narcotráfico internacional, procurando evidenciar o narcotráfico por via marítima.

As drogas integram os novos temas de estudo das relações internacionais. Para Silva (2013), produção, transporte, comércio, consumo e conexão com redes do crime organizado acionam em nossos dias governos, diplomacias, órgãos de segurança, organizações privadas e sistemas de saúde.

5.1 A Organização das Nações Unidas

O controle internacional sobre narcóticos e substâncias psicotrópicas remonta ao início do século XX. Preocupados com o alto índice de consumo de ópio na época e as consequências desse consumo para a saúde, diversos países se reuniram pela primeira vez para discutir o problema das drogas na Comissão do Ópio de Xangai, em 1909.

O ópio era comprado em geral na Índia e revendido aos chineses e chegou a representar um sexto dos recursos externos dos ingleses. Desse comércio, criou-se uma epidemia. Em 1906, cerca de um quarto da população chinesa masculina adulta era dependente do ópio, o que significou a maior epidemia de abuso de drogas já enfrentada por um país em toda a história.

A partir da Comissão de Xangai, os controles ficaram mais estritos, notadamente após a 1ª Guerra Mundial, sob coordenação da Liga das Nações. Alcançou-se um resultado muito significativo e que evitou uma eminente epidemia global. Obteve-se a redução de 70% da produção de ópio em 100 anos, enquanto a população global no mesmo período

quaduplicou.

Atualmente, a Comissão de Narcóticos da ONU (CND, na sigla em inglês) é, segundo Silva (2013, p. 350), a base por excelência das grandes conferências mundiais e da negociação de normas internacionais vinculantes. A partir de meados dos anos 1980, o Brasil começou a ser mais atuante naquele foro, objetivando moldar iniciativas de outros atores de modo a que não ferissem os interesses nacionais e regionais.

De acordo com o UNODC, o controle internacional sobre narcóticos e substâncias psicotrópicas remonta ao início do século XX. A partir das primeiras estratégias de controle, acompanhando a diversificação das drogas e o aumento da capacidade de sintetização de narcóticos e de substâncias psicotrópicas, os Estados, já no âmbito da ONU, assinaram as três convenções sobre drogas que hoje são a referência legal para todos os países signatários.

Segundo o UNODC, as três convenções das Nações Unidas sobre o controle de drogas são complementares¹⁴. A principal proposta das duas primeiras é sistematizar as medidas de controle internacional com o objetivo de assegurar a disponibilidade de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas para uso médico e científico, e prevenir sua distribuição por meios ilícitos (ONU, 2017).

Essas convenções também incluem medidas gerais sobre o tráfico e o abuso de drogas. São elas:

- a) Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), emendada pelo protocolo de 1972;
- b) Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971); e
- c) Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988).

¹⁴ Convenções da ONU sobre drogas, disponível em: <www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/index.html>. Acesso em: 30 mar. 2017.

Os tratados são baseados no fato de que as drogas podem fluir através de fronteiras e entre continentes, deslocando-se do produtor ao distribuidor, de sociedade para sociedade e do tráfico para o mercado consumidor. Ao assinarem, os Estados concordaram que o problema é global e exige uma solução global, comprometendo-se a cumprir suas obrigações individuais.

O contexto internacional possibilitou a criação de entendimentos em torno de temas de repercussão internacional que ganhassem a importância necessária para o estudo do problema do tráfico de drogas e seu combate.

Desde 1991, o UNODC atua no Brasil com o objetivo de apoiar o governo brasileiro no cumprimento das obrigações assumidas ao ratificar as Convenções da ONU sobre Controle de Drogas e os doze instrumentos multilaterais sobre o terrorismo (UNODC-Brasil, 2017).

O crescimento das áreas de trabalho do UNODC foi complementado pela expansão na área geográfica de atuação. Isso ocorreu pela primeira vez em 2001, quando o Escritório passou a ser regional, cobrindo os demais países do Cone Sul: Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai. Já em maio de 2013, o escritório regional passou a ser um Escritório de Ligação, focado em cooperação regional e inter-regional, incluindo iniciativas Sul-Sul¹⁵, com ênfase em promover a colaboração e o diálogo com outros países (UNODC-Brasil, 2017).

São, resumidamente, os pilares do trabalho do Escritório:

a) o trabalho normativo, para ajudar os Estados na ratificação e para implementar os tratados, desenvolvimento das legislações nacionais em matéria de drogas, criminalidade, terrorismo, além de oferecer serviços técnicos e operacionais para órgãos de execução e

¹⁵ O termo Sul, embora nos remeta a uma localização geográfica não significa nesse contexto uma posição hemisférica. Isto porque o significado embutido no termo Sul é para se referir aos Estados em desenvolvimento e à cooperação entre eles. Nesse sentido, é um mecanismo de desenvolvimento conjunto entre países emergentes em resposta a desafios comuns (Nações Unidas no Brasil. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/cooperacaosul/>>. Acesso em: 20 jun. 2017).

controle estabelecidos pelos tratados internacionais;

b) a pesquisa e a análise das drogas e da criminalidade, com o escopo de ampliar a definição de políticas e de estratégias com base nos resultados; e

c) a assistência técnica no intuito de aumentar a capacidade dos Estados Membros em responder às questões relacionadas à criminalidade.

Em junho de 1998, a XX Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU (UNGASS) discutiu especificamente o problema mundial das drogas. Os Estados estabeleceram uma nova agenda para a comunidade internacional, com a adoção de três documentos fundamentais: uma declaração política, uma declaração sobre os princípios orientadores da redução da demanda por drogas e uma resolução com medidas para reforçar a cooperação internacional.

Em 2009, a CND fez uma análise dos dez anos anteriores, no que diz respeito aos progressos efetuados no cumprimento dos objetivos e das metas estabelecidos na UNGASS de 1998.

Um relatório apresentado pelo UNODC afirmou que foram obtidos progressos significativos nesse período de dez anos, mas que, em algumas áreas e regiões, os Estados-membros da ONU não atingiram totalmente os objetivos e metas mencionados na declaração política. No entanto, observou-se uma tendência global de estabilização na produção, no tráfico e no consumo de drogas (ONU, 2009).

Na reunião de revisão, os países decidiram renovar o compromisso da UNGASS de 1998, firmando um documento que fixou como meta "minimizar e, eventualmente, eliminar a disponibilidade e o uso de drogas ilícitas" até 2019. Sua resolução 52/10 exemplifica o chamamento da ONU para a união de esforços (UNODC, 2009).

O UNODC incentiva a implementação ou fortalecimento, conforme o caso, de mecanismos sub-regionais similares com os Estados da América Central, América do Norte e América do Sul, com o objetivo de unir forças para

combater o crime organizado, o narcotráfico e o terrorismo (tradução nossa)¹⁶.

À vista disso, o último relatório de alto nível da ONU a respeito da questão do tráfico internacional de drogas reforça que o problema mundial da droga continua a ser uma responsabilidade comum e compartilhada. Essa ameaça requer uma efetiva e crescente cooperação internacional, exigindo uma abordagem integrada, multidisciplinar, mutuamente reforçadora e equilibrada das estratégias de redução da oferta e da procura (ONU, 2009).

5.2 A Organização dos Estados Americanos

Nos anos 1980, o tema das drogas foi introduzido na pauta da OEA como resultado de uma série de fatores convergentes. Um dos principais foi o interesse do Governo Reagan em complementar com o multilateralismo a sua estratégia bélica. É possível que a busca desta abordagem hemisférica paralela ao problema das drogas tenha sido um reconhecimento das dificuldades e limitações do unilateralismo impositivo. Mesmo com todas as pressões, os EUA estavam conscientes de que recebiam de seus vizinhos uma cooperação insuficiente e pouco convicta. Um foro multilateral poderia vir a compilar dados e estatísticas fidedignos, demonstrando o agravamento do problema em todo o hemisfério e convencer os países vizinhos de que seria de seu interesse combatê-lo (SILVA, 2013).

Pode-se considerar o ano de 1984 como um marco para o ativismo antidrogas no hemisfério, em meio a condições propícias em vários países. Na Colômbia, vivia-se um momento de comoção geral em razão do assassinato do Ministro da Justiça Lara Bonilla a mando de narcotraficantes. Na Bolívia, o Presidente Hernán Siles Suazo buscava desvincular-

¹⁶ Do original: “Encourages the United Nations Office on Drugs and Crime to implement or strengthen, as the case may be, similar mechanisms at the subregional level with the States of Central America, North America and South America with a view to joining forces in combating organized crime, drug trafficking and terrorism”.

se ante a opinião pública internacional das acusações de narcotráfico que pesavam sobre seu antecessor, o General Garcia Meza. No México, preparavam-se as condições que levariam ao assassinato de um agente da DEA e à campanha retaliatória dos EUA por meio da Operação denominada “*Intercept*”. Já nos EUA começava-se a cobrar resultados da guerra às drogas declarada por Reagan dois anos antes (SILVA, 2013).

Foi nesse contexto que, em meados de 1985, por ocasião de visita a Washington a convite do Governo dos EUA, o novo Secretário-Executivo do MJ, José Paulo Cavalcanti Filho, reconsiderou a possibilidade de vir o país a sediar a Conferência Especializada. A ideia foi aprovada pelo MRE, que não tardou a perceber as vantagens, para o Brasil, de sediar o evento e de contribuir para a inclusão do tema das drogas na pauta da OEA. Segundo observadores da época, a mudança na posição do MRE ocorreu em meio ao abandono de posturas conservadoras em uma série de temas (SILVA, 2013).

Tratou-se, aqui, de um passo importante na evolução da diplomacia brasileira, que começou, a partir daquela época, a engajar-se de forma atuante em novos temas da agenda internacional, tais como direitos humanos, democracia, meio ambiente e drogas.

A Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes veio a realizar-se no Rio de Janeiro, em abril de 1986. A agenda continha uma apresentação de ordem geral dos países, um exame das implicações do tráfico para a região dos pontos de vista da saúde, do desenvolvimento econômico e da estabilidade político-administrativa, um exame do papel da cooperação na contenção do problema das drogas e – principal item – uma proposta de criação de um foro com a atribuição de promover a cooperação interamericana na matéria (SILVA, 2013).

Um dos resultados da Conferência foi a recomendação de estabelecimento de uma comissão interamericana competente (que viria a ser a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas – CICAD) para temas de drogas. Estipularam-se como

principais objetivos do novo órgão ampliar e fortalecer a capacidade dos Estados-membros de reduzir a demanda e prevenir o abuso de drogas, combater eficazmente a produção e tráfico ilícitos, bem como promover uma resposta interamericana apropriada mediante o aumento das atividades regionais em matéria de pesquisa, intercâmbio de informações, treinamento e cooperação técnica.

Digna de menção foi a lista dos onze Estados-membros iniciais eleitos para integrar a CICAD: além dos EUA, encontravam-se os países produtores (Bolívia, Colômbia, México e Peru), a Venezuela e os principais países de trânsito na rota para o território dos EUA. O Brasil ingressou, sobretudo, cumprindo o seu papel de anfitrião na Conferência do Rio. Por sua vez, destacou-se a Argentina pelo vigor do interesse de seu governo pelo tema. Nos anos seguintes, acabaria por congregando todos os demais membros da OEA.

Em termos práticos, a CICAD conta com uma ampla gama de metas atingidas. Algumas tiveram resultados relativamente fáceis de avaliar, tais como os regulamentos-modelo, a elaboração de programas curriculares na área de drogas em instituições de ensino superior e a realização de dezenas de cursos de capacitação sobre diversos aspectos da questão. Outras terão impacto mais em longo prazo, tais como o fortalecimento institucional dos países e a elaboração de planos de ação nacionais sobre drogas. Todos esses programas têm em comum, contudo, uma característica: pelo caráter bastante técnico e pulverizado, seus objetivos e eventuais impactos são de médio ou longo prazo. Em consequência, sua visibilidade tem sido relativamente pequena, não apenas internacionalmente, como dentro da própria região.

5.3 O Estado Brasileiro

A virada dos anos 1990, na visão de Amado Cervo (2008, p.137), foi marcada por

grandes mudanças no modelo de inserção internacional do Brasil. Na dimensão regional, pelo fim dos contenciosos com que marcaram historicamente as relações entre Brasil e Argentina e pela maior propensão à segurança multilateralizada na América do Sul, apoiada com entusiasmo pelo Brasil. No plano nacional, pelas transformações decorrentes do processo da redemocratização que se iniciaram em meados da década de 1980.

É possível identificar que novos temas que ganhavam destaque na agenda internacional seriam inseridos progressivamente na agenda de política internacional do Brasil, com base no conteúdo do discurso do presidente José Sarney (1985-1990), na Assembleia Geral das Nações Unidas de 1989:

Duas grandes questões devem igualmente ser objeto da nossa preocupação prioritária: a proteção ambiental e o combate ao tráfico e uso de drogas [...]. O primeiro é o da sobrevivência da humanidade, a morte da vida no planeta. O segundo, o da vida e da morte, a antívida, a liquidar a pessoa humana, principalmente em sua fonte mais pura, que é a juventude [...]. Já demos um importante passo adiante em 1988, com a adoção da Convenção de Viena. As dimensões cada vez mais graves do problema recomendam agora que esta Assembleia se volte com urgência para a definição de medidas efetivas de cooperação¹⁷.

As grandes mudanças no cenário internacional do final da década de 1990 fizeram com que a política internacional do Brasil identificasse na interdependência e na cooperação os parâmetros para sua inserção internacional (MIYAMOTO, 2000b, p. 126). A política externa do governo Collor estabeleceu como prioridade a atualização da agenda internacional do país de acordo com as novas questões que ganhavam destaque nos fóruns internacionais e a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos, de modo a desmontar o perfil terceiro mundista do país (HIRST et al., 1995, p. 6).

Como parte da nova estratégia, o Brasil passou a se inserir em regimes

¹⁷ Presidência da República. Discursos selecionados do Presidente José Sarney. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1989/81.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

internacionais que tocavam em temas sobre os quais o país costumava manter uma postura defensiva, como o meio ambiente, tecnologias sensíveis, patentes, dívida externa, abertura comercial e também as drogas. Com isso, o Brasil conseguiu se aproximar dos Estados Unidos e reverter a agenda negativa que marcava a relação entre os países desde a década de 1970 (LIMA et al., 1994, p. 58).

De modo geral, as decisões em termos de política internacional se mantiveram em grande medida concentradas no MRE, mas no caso específico do combate internacional às drogas, o MJ teve um papel destacado. O que por vezes explica algumas divergências com relação à postura adotada pelo Brasil sobre o tema. O MRE não tinha uma política externa claramente formulada para as drogas e a representação do Brasil nos fóruns internacionais especializados no tema se dava por meio do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD), ainda que o Ministério das Relações Exteriores auxiliasse na avaliação das decisões do país e no desenvolvimento das declarações. Foi apenas em 1997 que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) criou um núcleo para tratar das questões vinculadas ao tráfico de drogas, instituído na Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos I (SGAP) (SILVA, 2013, p. 32).

Desde o final da década de 1980, todos os presidentes da república e os ministros das relações exteriores mencionaram a questão das drogas em seus discursos às Assembleias Gerais da ONU e às Assembleias Gerais da OEA, assim como em alguns outros encontros de presidentes e chanceleres. Isso demonstra um interesse específico do Brasil, a partir deste período, de posicionar-se no sentido de contribuir internacionalmente com a cooperação sobre o tema (SILVA, 2013, p. 32).

As intervenções norte-americanas em assuntos de segurança na América Latina a partir da década de 1990, atreladas às questões ambientais na Amazônia ou ao combate às guerrilhas e ao tráfico de drogas na região andina e amazônica, foram recebidas

negativamente pela diplomacia brasileira. A preocupação da diplomacia brasileira era manter posição e não permitir que o poder dos EUA se sobrepusesse às instituições multilaterais que garantiam a legalidade do sistema internacional (HIRST, 2011, p. 82).

Para Hirst (2011, p. 46), a capacidade coercitiva dos EUA, a partir da década de 1990, passou a ser exercida por meio do seu poder de pressão e de agenda, gerando a ilusão de comunhão dos interesses internacionais.

Embora a diplomacia brasileira tivesse incorporado os novos temas da agenda internacional, como o meio ambiente, os direitos humanos, o terrorismo e o tráfico de drogas, preocupava-se com a forma como estes valores poderiam justificar medidas intervencionistas que relativizassem a soberania dos Estados (HIRST, 2011, p. 57).

A participação direta dos EUA no combate ao tráfico de drogas no Brasil em cooperação com a Polícia Federal ocorreu de fato e foi considerada por alguns setores do governo como uma verdadeira afronta à soberania do Brasil.

Para compreensão da atuação do Brasil, no tema do tráfico de drogas, a partir deste período devem-se levar estes pontos em consideração. As mudanças no contexto internacional e interno resultaram em uma nova postura e na inserção de novos temas à agenda de política internacional do país. Isso acontece tanto no âmbito dos regimes internacionais formalizados pelas organizações internacionais, como no que diz respeito às relações bilaterais com os EUA, a maior potência mundial e o protagonista da guerra às drogas na América Latina.

A questão das drogas passou a fazer parte dos debates públicos no Brasil a partir da década de 1970, em decorrência do aumento da produção e demanda de cocaína e da inserção da Colômbia na produção de drogas no continente. A princípio, a preocupação do Brasil com relação ao tema das drogas esteve restrita a um contexto doméstico muito específico, enquanto a presença brasileira em fóruns internacionais especializados no tema era

muito inexpressiva.

Crescia, também, a preocupação com relação à posição do Brasil como país de trânsito em resposta às menções ao país que vinham aparecendo com cada vez mais frequências nos relatórios sobre tráfico e consumo de drogas produzidos pela ONU e pelos EUA. Algumas notas na imprensa brasileira exemplificam o incremento da relevância do tema:

a) em 22 de outubro de 1982, no Jornal O Estado de São Paulo: “Brasil, rota importante para o tráfico de drogas”, segundo declaração de John R. Thomas, secretário adjunto de Estado dos EUA referente ao tráfico internacional de drogas (NEVES, 1982, p. 25);

b) em 23 de novembro de 1985: “ONU, a nova aliada do Brasil contra as drogas” (NEVES, 1985, p. 12); e

c) em 13 de janeiro de 1987: “ONU adverte: Brasil ameaçado pelos tóxicos” (NEVES, 1987, p. 11).

A bibliografia sobre o tema é divergente com relação à definição, por parte dos atores políticos, do tráfico de drogas como uma ameaça à segurança do Brasil. Procópio e Vaz (1997, p.99) esclarecem como as drogas passaram a ser percebidas internacionalmente como uma ameaça à segurança dos Estados em face do avanço do tráfico no mundo e do esvaziamento de ameaças tradicionais que marcaram a Guerra Fria. No entanto, os autores não chegam a desenvolver especificamente a compreensão que os governos brasileiros tiveram desse processo. Para Villa (2010, p. 33), o Brasil não qualifica o problema das drogas como um assunto da segurança nacional do país. Rodrigues (2002, p. 106; 2010, p. 23) afirma que o problema das drogas reforçou políticas de segurança pública, mas que também por vezes foi apresentado como uma ameaça à soberania nacional, tanto pela ocupação do crime sobre espaços vazios na Amazônia, assim como pelo potencial de uma intervenção norte-

americana. Miyamoto (2000, p. 460) avalia que o tráfico de drogas foi considerado um fator desestabilizador de toda a região com repercussões importantes sobre as fronteiras do norte do Brasil. Para Martins Filho (2006, p. 13), por outro lado, não as drogas, mas o combate dos EUA ao tráfico na região andina apresenta-se como uma das mais expressivas ameaças ao país.

A noção do que se constituiu como um objeto da segurança é resultado de um processo que se desenvolve ao longo do tempo, a partir de uma série de formas de representação e de significação. Se as drogas já eram consideradas um problema nacional desde a década de 1970, a preocupação estava direcionada principalmente à subversão, desvio e abatimento moral associados ao seu consumo. As drogas ameaçavam o tecido social e a estabilidade política do Brasil, de modo que a sua relação com o tráfico transnacional era pouco destacado naquele contexto (MCDONALD, 2008, p. 564; 571).

Este cenário começa a mudar substancialmente a partir de meados da década de 1980. A ameaça das drogas passou a ser associada ao fato de o Brasil ter se tornado um dos principais corredores do tráfico de cocaína aos EUA e à Europa, um importante centro de lavagem de dinheiro, incipiente exportador de maconha produzida no Nordeste e um dos maiores fornecedores de precursores químicos à produção da cocaína. As drogas, portanto, não eram mais apenas um problema associado ao alto consumo, mas um problema associado ao crime organizado que tinha dinâmicas transnacionais e que, portanto, poderia representar um risco à soberania das fronteiras nacionais, seja pelo próprio crime desrespeitar as fronteiras nacionais ou pela presença militar norte-americana, justificada pelo combate ao tráfico de drogas na região amazônica.

5.4 O Ministério da Justiça e a Polícia Federal

Verifica-se que a Polícia Federal (PF), instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União possui, dentre outras, as seguintes atribuições estabelecidas no art. 144, § 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

a) prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; e

b) exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

Quanto às funções de polícia marítima, nesse dispositivo constitucional não é estabelecida a área de atuação, interpretando-se, logicamente, que se trata de competência a ser exercida em todos os espaços marítimos onde o Brasil possua jurisdição.

Embora a Constituição (BRASIL, 1988) atribua à PF o encargo da execução da polícia marítima, esse órgão, por meio de seu Regimento Interno¹⁸, especificamente no Art. 1º, limitou-se a atuar no mar territorial, considerado como bem jurídico acessório da extensão terrestre nacional.

Ainda que, conforme mencionado, caiba à PF a competência precípua de exercer as funções de polícia marítima, não é sua exclusividade, pois a lei também faculta à MB atuar como polícia marítima.

Também é digna de nota a criação da Superintendência Especial de Polícia Marítima (SEPOM), órgão que coordenará as atividades de polícia marítima no nível nacional tendo subordinadas a si todas as Delegacias, Serviços e Núcleos de Polícia Marítima. A

¹⁸ Portaria no 1.825, de 13 de outubro de 2006, do Ministro da Justiça. Art. 1º O Departamento de Polícia Federal - DPF, órgão específico singular, organizado e mantido pela União e diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Justiça, tem por finalidade executar, em todo o território nacional, as seguintes atribuições previstas no § 1º do art. 144 da Constituição Federal[...].

SEPOM tem buscado uma aproximação cada vez maior com a MB de modo a estreitar os laços que unem as duas instituições com responsabilidades diretas sobre a segurança marítima.

Ainda na mesma linha de buscar aumentar os meios e o pessoal disponíveis para emprego no combate aos crimes nos portos e hidrovias, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) está celebrando acordos com as Polícias Militares estaduais que envolvem a compra de embarcações para patrulha portuária e hidroviária. A MB coopera com essa iniciativa por meio de cursos ministrados aos agentes públicos para condução de embarcações de Estado. Busca-se assim, além da segurança pública, a segurança da navegação, a salvaguarda da vida humana e a prevenção da poluição hídrica.

5.5 O Ministério da Defesa e as Forças Armadas

Durante as décadas de 1980 e 1990, o governo brasileiro recebeu inúmeros apelos, sugestões e, por vezes, até mesmo pressões externas para atribuir às Forças Armadas funções de cooperação ativa na guerra às drogas em território nacional. Um dos defensores mais insistentes dessa medida foi o então Chefe do Comando Militar do Sul dos EUA, General James Hill. Vendo em tais propostas os riscos de desvirtuamento do papel precípua da ação militar, sobretudo à luz do exemplo dos países vizinhos que haviam seguido aquele caminho, o governo brasileiro recusou-as de maneira firme (SILVA, 2013, p. 345).

Aos poucos, contudo, e com alta dose de pragmatismo, começou-se a atribuir às Forças Armadas brasileiras algumas funções subsidiárias de apoio. Foi assim que se aprovaram emendas em 2004 e 2010 à legislação que rege as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas¹⁹. Em 2004, portanto, deu-se à

¹⁹ Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.

Aeronáutica a atribuição de atuar, de maneira contínua e permanente, por meio de ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nas aeronaves envolvidas em transporte de drogas, armas, munições e passageiros ilegais²⁰. Estipulou-se que a atuação seria combinada com os organismos de fiscalização competentes, responsáveis pelas ações necessárias após a aterragem das aeronaves (BRASIL, 2004b; BRASIL 2010).

Tal atribuição foi autorizada em conjugação com a “Lei do Abate”, que autorizou o disparo contra aeronaves que recusem a identificar-se e a aterrissar, tendo como principal alvo o narcotráfico por via aérea, até então frequente na fronteira com países produtores.

Em 2010, passou-se a prever atribuição preventiva e repressiva subsidiária das Forças Armadas, por meio de ações de patrulhamento, revista de pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves e prisões em flagrante delito, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas internas, em casos de suspeita de delitos transfronteiriços e ambientais. Autorizou-se a autoridade militar a, na ausência de organismos competentes de fiscalização, proceder, após a aterragem, a revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como a efetuar prisões em flagrante delito (BRASIL, 2010)²¹.

Conforme divulgado pelo MD²², o Brasil tem laços de cooperação com países e blocos tradicionalmente aliados, que possibilitam a troca de conhecimento em diversos campos, inclusive a Defesa. Ao mesmo tempo, conforme prescreve a Política Nacional de Defesa (PND), buscam-se parcerias com nações desenvolvidas ou emergentes para ampliar esses intercâmbios (BRASIL, 2012).

É objetivo do Ministério da Defesa colaborar, em sua esfera de atuação, na

²⁰ Artigo 18 – VII da Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, posteriormente alterado pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.

²¹ Artigo 18 –VII da Lei Complementar nº 136 de 25 de agosto de 2010.

²² Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/cooperacao-internacional>> Acesso em: 30 abr. 2017.

promoção de uma “multipolaridade cooperativa”²³, a partir da consolidação de mecanismos de governança mais representativos da nova realidade internacional, voltados para a paz e a segurança.

Na América do Sul, o Brasil atua em prol do estabelecimento de uma “comunidade de segurança” no subcontinente, em função de compartilhar, com seus vizinhos, experiências históricas comuns e desafios de desenvolvimento semelhantes. Nesse sentido, trabalha pelo fortalecimento da cooperação em defesa no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL.

5.6 A Marinha do Brasil

Observa-se que é de aceitação na MB e, em graus diferenciados em outras instituições, o fato de que a magnitude de tais ameaças e ilegalidades poderá atingir proporções consideráveis. Os espaços marítimos são globais, como também são as relações comerciais. O País possui atividades comerciais intensas e, portanto, é dependente da segurança da Amazônia Azul e das infraestruturas que suportam tais atividades.

O combate efetivo às ameaças e ilegalidades é um processo complexo, pois necessita de um monitoramento, coordenação e cooperação intensos entre os agentes partícipes. Para a concretização da compilação do quadro tático, torna-se imperiosa a união de esforços dos atores envolvidos com as atividades marítimas, em nível nacional.

Assim, dentro do conceito de “Consciência Situacional Marítima”²⁴ faz-se

²³ Multipolaridade cooperativa foi um termo utilizado pelo ex-ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, para caracterizar o reconhecimento da existência de uma estrutura multipolar de poder no mundo, cujo caminho para desenvolvimento se baseia na cooperação.

²⁴ De acordo com a publicação EMA-305, Doutrina Básica da Marinha, a Consciência Situacional Marítima é “a formação da percepção advinda do processamento de todos os dados disponíveis que podem afetar as linhas de comunicação marítima, a exploração e o aproveitamento dos recursos vivos e não vivos; o meio ambiente e a proteção e a defesa nas águas jurisdicionais e a salvaguarda da vida humana no mar na região de responsabilidade SAR, resultando em informações acuradas, oportunas e relevantes” (BRASIL, 2014).

necessário desenvolver a capacidade de identificação das ameaças o mais breve e o mais distante possível do território nacional, empregando a integração dos sistemas de inteligência, vigilância e navegação, em um mesmo quadro operacional.

A MB, coerente com a política externa do país, participa dos fóruns cooperativos internacionais, regionais e internos. Dessa forma, a MB coopera e apoia as atividades de combate ao narcotráfico. Entretanto, como ressalta Silva (2013), diferentemente dos governos andinos, que consideram suas Forças Armadas responsáveis pelo combate ao narcotráfico, no Cone Sul essa tarefa é atribuição direta das forças policiais.

Consoante os diplomas legais em vigor e considerando os distintos regimes jurídicos existentes nos espaços marítimos e fluviais, a MB atua no combate ao Narcotráfico empregando a Patrulha Naval, as Inspeções Navais e a cooperação nos níveis nacional e internacional.

Em palestra proferida pelo Subchefe de Estratégia do Estado-Maior da Armada (EMA), em maio de 2017, aos Oficiais Alunos do Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM), foi destacada a participação da MB com um Oficial observador na *Joint Interagency Task Force – South* (JIATF-S). Esta Força-Tarefa visa a contribuir para a prevenção e repressão ao tráfico ilícito de drogas, fortalecendo a interoperabilidade entre os participantes, dentre eles, os EUA, França, Reino Unido, Argentina, Colômbia e México. As atividades dessa Agência priorizam a integração da inteligência, informações e correlações de dados (BRAGA, 2017).

A Lei Complementar (LC) nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela LC nº 136, de 25 de agosto de 2010, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, permite a atuação das Forças Armadas isolada ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, para prevenção e repressão dos crimes transfronteiriços e ambientais, no mar e nas águas interiores (BRASIL, 2010).

Segundo a referida LC, cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de patrulhamento; revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e prisões em flagrante delito (BRASIL, 2010).

Cabe, também à MB, como atribuições subsidiárias particulares:

a) implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas; e

b) cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Outro diploma legal, o qual a MB zela pelo cumprimento é o Decreto nº 5.129, de 6 de julho de 2004, que dispõe sobre a Patrulha Naval nas AJB (BRASIL, 2004a).

O entendimento da atuação da MB no combate ao narcotráfico em alto-mar apresenta maior complexidade. O Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991, que promulgou a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, estabelece que toda Parte que tenha motivos razoáveis para suspeitar que um navio esteja exercendo liberdade de navegação, conforme o direito internacional, e que traga o pavilhão ou tenha registro em outra Parte, e que esteja sendo utilizado para o tráfico ilícito, poderá notificá-lo ao Estado-pavilhão e solicitar que confirme o registro; se confirmado, poderá solicitar-lhe autorização para adotar medidas adequadas quanto ao navio (BRASIL, 1991).

Dessa forma e, considerando os tratados vigentes entre as partes, ou qualquer outro acordo ou ajuste que tenha sido concluído entre elas, o Estado-pavilhão poderá autorizar o Estado requerente, entre outras coisas, a abordar, inspecionar ou adotar as medidas adequadas com respeito ao navio.

Assim, em se tratando de tráfico ilegal de entorpecentes em águas internacionais, o navio da MB deve ter a permissão do Estado de bandeira do navio suspeito para efetuar a abordagem.

Como um dos instrumentos de compartilhamento de informações para contribuir para a segurança do Cone Sul, a Marinha do Brasil faz parte do Controle da Área Marítima do Atlântico Sul (CAMAS). Há mais de 40 anos, os países do Cone Sul compartilham informações sobre o Tráfego Marítimo. O Brasil, Argentina e Uruguai revezam-se na coordenação da Área Marítima em questão. A existência de um sistema comum para troca de informações entre os países fortalece a confiança mútua e contribui para o incremento da segurança marítima regional.

Por fim, dentre as ameaças representadas pelo narcotráfico por via marítima ao Poder Naval brasileiro, podemos citar:

a) o uso dos mares pelo crime organizado e por organizações terroristas ligados ao narcotráfico está crescendo, assim como cresce o movimento da chamada globalização, com intenso aumento do volume do tráfego marítimo internacional (VERMA, 2017);

b) devido à imensa área das AJB, manter controle dessa área marítima de dimensões continentais é uma tarefa que vai além das possibilidades da MB. Isso fortalece a necessidade de cooperação interagências, entre atores governamentais e com o setor privado. A viabilidade de um sistema multicamadas que permita interação com vários atores e compartilhamento de informações é imprescindível nesse contexto (FARIA, 2012);

c) ao advogar a cooperação internacional para o combate ao narcotráfico, os EUA

adotam uma política diferente do unilateralismo que tem conduzido suas decisões. Se por um lado cria maiores pressões e custos para as demais nações, procura aproximação com Estados que possam atuar em parceria para tratar de temas de interesse comum;

d) os limitados orçamentos alocados à MB nos últimos anos, a insuficiente quantidade de meios, a multiplicidade de atribuições legais e a vastidão das nossas águas jurisdicionais tornam extremamente complexa a tarefa atribuída à MB de prover segurança e proteção aos interesses brasileiros no mar;

e) a ênfase à segurança marítima para enfrentar os novos desafios poderia, de certa forma, afetar o pensamento clássico do emprego do Poder Naval. A relevância atribuída às “novas ameaças” tenderia a esmaecer as possibilidades de conflito interestatais que nortearam o desenvolvimento da estratégia naval ao longo da História (SILVA, 2006);

f) considerar que a MB teria apenas de tratar das “novas ameaças” seria reduzi-la a uma simples guarda costeira e perigosamente esquecer os ensinamentos que a História oferece. A MB dedicando-se mais a atividades desse tipo correria o risco de prejudicar sua atividade-fim (SILVA, 2006);

g) ao deixar que outras instituições assumam a liderança em tarefas navais consideradas menos atrativas, coloca a MB diante de um dilema, pois pode significar a possibilidade de perda de recursos e de relevância nacional (SILVA, 2006);

h) no Brasil, a probabilidade de um conflito interestatal é baixa. Existe carência da presença do Estado, de forma eficiente, em diversas atividades relacionadas com o mar, essa tendência poderá se manifestar mais agudamente diante da ameaça do narcotráfico por via marítima (SILVA, 2006);

i) as ações dos diversos órgãos que têm atribuições relacionadas com o mar e com as “novas ameaças”, que aos poucos vão se organizando para atuar nas águas jurisdicionais brasileiras, exigem algum tipo de coordenação e controle (SILVA, 2006); e

j) o Poder Naval atua com medidas preventivas, configuradas na fiscalização das AJB, e na pronta resposta às ameaças. A imensidão da área e a grandeza do Poder Marítimo brasileiro revela que a questão da segurança marítima no Brasil é um assunto complexo e desafiante (FARIA, 2012).

6 CONCLUSÃO

Este trabalho analisou as relações internacionais no século XXI, com foco na cooperação internacional no combate ao narcotráfico por via marítima no Cone Sul e os desafios ao Poder Naval brasileiro.

O narcotráfico é um tipo de crime essencialmente transnacional e está configurado como uma das novas ameaças. Por sua vez, o narcotráfico por via marítima tem chamado a atenção de todos os Estados que se dedicam à proteção de suas águas.

Nesse sentido, o cumprimento das atividades de defesa da pátria e de apoio à política externa tem um caráter dual quando comparadas às atividades de segurança marítima, especificamente no combate e na cooperação internacional para fazer frente ao narcotráfico por via marítima.

O fim da confrontação bipolar teve como consequência a modificação da percepção de ameaças por parte das grandes potências, especialmente os EUA, em face do esvaziamento de ameaças tradicionais à segurança e o avanço do narcotráfico em praticamente todos os continentes.

Dessa forma, a partir da década de 1970, os EUA passaram a empreender uma série de ações a fim de influenciar o mundo em prol da sua estratégia de “guerra às drogas”.

A fim de melhor analisar o tema, verificaram-se duas correntes teóricas que dominam o debate acerca da cooperação internacional: o realismo e o liberalismo. Apesar de guardarem suas diferenças bastante distintas, ambas enxergam a cooperação internacional como um instrumento válido para o atingimento dos objetivos de um Estado.

A corrente realista oferece uma explicação para a cooperação a partir da teoria da estabilidade hegemônica, a qual propõe que a ordem é criada por um poder dominante e a manutenção dessa ordem depende da continuidade da hegemonia.

Por sua vez, o liberalismo se contrapõe ao realismo com a sua visão de

interdependência complexa, onde existem efeitos recíprocos no comportamento entre Estados, sejam benefícios ou custos recíprocos. Dessa forma, o liberalismo propõe a ausência de hierarquia entre os assuntos nas relações entre Estados e a não utilização da força militar nos assuntos em que prevalece a interdependência. A teoria do liberalismo nas relações internacionais oferece maior potencial para a cooperação internacional.

O Brasil segue uma tendência liberal nas suas relações internacionais, tendendo a ratificar e internalizar os acordos internacionais arquitetados no âmbito da ONU sobre cooperação e combate ao narcotráfico. Por sua vez, a ONU ressalta que o combate ao narcotráfico deve ocorrer com base na responsabilidade compartilhada, na qual a luta contra esse tipo de ameaça vai além das responsabilidades individuais dos Estados. Ela fornece uma estrutura para construção de uma aliança de cooperação entre uma multiplicidade de partes interessadas sobre a base de um entendimento comum de um problema comum.

O problema do narcotráfico se apresenta, então, como um problema global, exigindo uma visão abrangente. Esta ameaça reveste-se de importância no âmbito das relações internacionais e do Poder Naval, pois o narcotráfico é coercitivo e territorial; possui um comportamento político com fins estatais; gera imensos lucros e está associada ao terrorismo; e a via marítima é o canal predominante para o trânsito de drogas no mundo.

Os atores envolvidos com o tema e que guardam relação com os Estados do Cone Sul apresentam suas organizações especialmente voltadas para cooperação.

A ONU, por meio do UNODC e dos seus escritórios regionais, exerce uma atuação notável no sentido de promover o combate às drogas ilícitas utilizando seus mecanismos de convenções, resoluções e relatórios anuais sobre drogas.

A OEA, por meio da CICAD, também possui importante atuação no âmbito das Américas, onde se encontram os maiores produtores e consumidores de cocaína e maconha no mundo.

A partir de meados da década de 1980, a ameaça das drogas passou a ter maior percepção interna e externa associada ao fato de o Brasil ter se tornado um dos principais corredores do tráfico de cocaína aos Estados Unidos e à Europa. Destacando-se, também, por ser importante centro de lavagem de dinheiro, incipiente exportador de maconha produzida no Nordeste e um dos maiores fornecedores de precursores químicos à produção da cocaína.

No entanto, o Brasil passou a ajustar a sua agenda internacional com o tema do combate ao narcotráfico apenas no final da década de 1990. Antes disso a preocupação da diplomacia brasileira era garantir que o poder dos EUA não se exacerbasse a ponto de justificar medidas intervencionistas que relativizassem a soberania brasileira.

Ao mesmo tempo em que aumentou a percepção de insegurança com o advento do narcotráfico no Brasil, o governo brasileiro recebeu apelos e pressões externas para atribuir às Forças Armadas função ativa na guerra às drogas em território nacional. No entanto, essas propostas foram recusadas, tendo em vista os riscos do desvirtuamento do papel precípua das forças.

Em 2010, passou-se a prever competência para atuação preventiva e repressiva subsidiária das Forças Armadas, por meio de ações de patrulhamento, revista de pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves e prisões em flagrante delito, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas internas, em casos de suspeita de delitos transfronteiriços e ambientais.

Em um contexto marcado pelo avanço do tráfico e do consumo de drogas, pelo consequente aumento de suas responsabilidades e envolvimento frente ao tema e pelas restrições que enfrentam os países do Cone Sul em termos de recursos financeiros, materiais e humanos para fazer frente ao narcotráfico, a cooperação internacional assume particular relevância.

A efetividade da cooperação nesse campo associa-se, pois, à capacidade dos

Estados em geral de estabelecer um padrão interativo e de sobrepor-se às diferenças que decorrem de distintas ênfases a campos e instrumentos de ação que marcam suas respectivas políticas de combate ao narcotráfico. Está ligada à sua capacidade de viabilizar instrumentos de cooperação menos vulneráveis a ações unilaterais e às crises políticas e econômicas pelas quais o Cone Sul passa invariavelmente. Considera-se como elemento fundamental o gradual incremento da convergência entre as políticas e as legislações nacionais, que já se observa no presente.

A MB atua no combate ao narcotráfico, dentro de suas possibilidades, empregando a Patrulha Naval, as Inspeções Navais e a cooperação nos níveis nacional e internacional. Essa atuação está coerente com a política externa brasileira de não enfrentamento desta ameaça por meio das Forças Armadas.

No entanto, mesmo a MB mantendo seus meios e aprestamento para defesa da Pátria e apoio à política externa, várias ações destinadas à segurança marítima, dentre elas o combate ao narcotráfico e a cooperação internacional nesse combate, possuem caráter dual, pois também se configuram como defesa da pátria e apoio à política externa.

Nesse sentido, diante do fato de pouca presença do Estado nas AJB, ao deixar que outras instituições assumam a liderança em tarefas navais consideradas menos atrativas, o Poder Naval brasileiro é colocado diante de um dilema, pois pode significar a possibilidade de perda de recursos alocados à MB, além da diminuição de sua relevância nacional.

Por fim, a imensidão da área e a grandeza do Poder Marítimo brasileiro revela que a questão da segurança marítima é um assunto complexo e desafiante ao Poder Naval. A cooperação internacional, dentre elas entre os países do Cone Sul, apresenta-se como alternativa para desenvolver a capacidade de identificação das ameaças o mais breve e o mais distante possível do território nacional, empregando a integração dos sistemas de inteligência, vigilância e navegação, em um mesmo quadro operacional.

REFERÊNCIAS

BORBA, Pedro dos Santos de. Narcotráfico nas Américas. NERINT. *Dossiê temático n.5/2009*, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nerint/>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRAGA, S. R. *Estado-Maior da Armada*. Brasília: [s.n.], 2017. Palestra ministrada ao C-PEM, 24 mai. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991. Promulga a convenção contra o tráfico de entorpecentes e substâncias psicotrópicas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 26 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0154.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.129, de 6 de julho de 2004. Dispõe sobre a patrulha naval e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 6 jul. 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5129.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília, DF, 2 set. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp117.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 25 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa (PND)*. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Diretoria de Portos e Costas. *NORMAN-08/DPC: Normas da Autoridade Marítima para Tráfego e Permanência de Embarcações em Águas Jurisdicionais Brasileiras*. Rio de Janeiro, 2013. rev.1.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. *EMA-305: Doutrina Básica da Marinha (DBM)*. Brasília, DF, 2014. rev.2.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. *EMA-322: O Posicionamento da Marinha do Brasil nos Principais Assuntos de Interesse Naval*. Brasília, DF, 2017. rev.2.

CARR, E. H. *Vinte anos de crise 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Imprensa Oficial de São Paulo; e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2001. 2ª ed. Brasília: IPRI, 2001.

CASTRO, Thales. *Teoria das relações internacionais*. Brasília: FUNAG, 2012.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

EMMERICH, Norberto. *Geopolítica del narcotráfico en América Latina*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2015.

FARIA, João Afonso Prado Maia de. *A consciência situacional marítima e a Marinha do Brasil*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. Aula inaugural proferida na Escola de Guerra Naval, 01 mar. 2012.

FARIAS, Rogério de Souza. O século XXI no Brasil e no mundo. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v.49, n. 2, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000200013>. Acesso em: 30 jun. 2017.

GONÇALVES, Williams. *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2017. Aula ministrada na Escola de Guerra Naval, 25 jul. 2017.

HASS, Peter M. Do regimes matter? epistemic communities and Mediterranean pollution control. *International Organization*, Ithaca, NY, v. 43, n.3, p. 377-403, summer 1989.

HIRST, Mônica Ellen Seabra. *As relações Brasil - Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional: evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI*. 2011. 201f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) -, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/36743>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

HIRST, Monica. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Editora FGV, 2009.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 38, n.1, p.5-23, 1995.

JERVIS, Robert. Realism, neoliberalism and cooperation: understanding the debate. *International Security*, Ithaca, NY, v. 24, n.1, p. 42-63, summer 1999.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown, 1986.

KEOHANE, Robert. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

KEOHANE, R. The demand for international regimes. *International Organization*, New York, v. 36, n. 2, p.325-355, spring 1982.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KISSINGER, Henry. A New National Partnership. *The Department of State Bulletin*, v. 72, n. 1860, p. 1-22, fev. 1975. Disponível em: <<https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/dosb/1860.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

KRASNER, Stephen D. (Ed.). *International regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Mônica. O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa. In: FONSECA Jr., Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994. v. 2, p. 43-71.

MARTINS FILHO, João Roberto. As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia. In: CASTRO, Celso (Org.). *Amazônia e defesa nacional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 13-32.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André; AVELAR, Giannini Renata. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v.51, n. 1, p. 70-86, 2008.

MCDONALD, Matt. Securitization and the construction of security. *European Journal of International Relations*, Reino Unido, v. 14 n. 4, p 463-587, 2008.

MILNER, Helen. International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses. *World Politics*, New York, v. 44, n.3, p. 466-496, abril 1992. Disponível em: <http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Milter1992_0.pdf>. Acesso em: 20 maio 2017.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política de defesa brasileira e a segurança regional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 431-472, jul./dez. 2000. Disponível em: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>>. Acesso em: 20 maio 2017.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 43, n. 1, p. 119-137, jun. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a06.pdf> . Acesso em: 20 maio 2017.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics among Nations: the struggle for power and peace*. Boston: McGraw Hill, 1948. Brief edition by Kenneth Thompson, 1993.

NEVES, A. M. Pimenta. Brasil rota importante para tráfico de droga. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 22 out. 1982. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/procura/>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

NEVES, A. M. Pimenta. ONU, a nova aliada do Brasil contra as drogas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 23 nov. 1985. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/procura/>>. Acesso: 30 jun. 2017.

NEVES, A. M. Pimenta. ONU adverte: o Brasil ameaçado pelos tóxicos. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 jan. 1987. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/procura/>>. Acesso: 30 jun. 2017.

NOLLKAEMPER André; JACOBS Dov. *Shared responsibility in international law: a conceptual framework*. SHARES Research Project on Shared Responsibility in International Law. Amsterdam: University of Amsterdam, 2011. SHARES Research Paper 03 (2011), ACIL 2011-07 (revised version) Disponível em <http://www.sharesproject.nl/wp-content/uploads/2012/05/SHARES-RP-03-final.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2017.

ONU. Commission on Narcotic Drugs (CND). *Report on the fifty-second session* (14 March 2008 and 11-20 March 2009). New York, 2009

ONU. International Narcotics Control Board. *Report of the International Narcotics Control Board for 2012*. New York, 2013a. Disponível em: <https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR_2012_E.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2017.

ONU. International Narcotics Control Board. *Report of the International Narcotics Control Board for 2012 – Referências ao Brasil*. New York, 2013b. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/03/2012_INCB_REPORT_-BRASIL_PT.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2017.

ONU. International Narcotics Control Board. *Report of the International Narcotics Control Board for 2016*. New York, 2017. Disponível em: <<https://www.incb.org/incb/en/publications/annual-reports/annual-report-2016.html>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

ONU. United Nations Office on Drugs and Crime. *La amenaza del narcotráfico en America*. Viena, 2008. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/es/publications.html>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

ONU. United Nations Office on Drugs and Crime. *World Drug Report 2016*. Viena, 2016. Disponível em: <<http://www.unodc.org/wdr2016/>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

ONU. United Nations Office on Drugs and Crime. *UNGASS-ten years on*. New York, 2009. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/ungass_E_PRINT.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2017.

PROCÓPIO, Argemiro; VAZ, Alcides Costas. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 40, n.1, p. 75-122, jan./ jun. 1997.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. *Relações internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.

RODRIGUES, Thiago M. S. A infundável guerra americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n.2, p. 102-111, abr./jun. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000200012. Acesso em: 30 jun. 2017.

RODRIGUES, Thiago. *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. São Paulo: Editora Desatino, 2012.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização das Américas: vício de guerra. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 9-41, jan./jun. 2012.

RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: Editora Educ/FAPESP, 2004.

SAIN, Marcelo Fabián; GAMES, Nicolás Rodriguez. Tendências e desafios do crime organizado na América Latina. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul*. Brasília: Ipea, 2014.

SARFATI, Gilberto. *Teoria das relações internacionais*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

SILVA, Antônio Ruy de Almeida. “As novas ameaças” e a Marinha do Brasil. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n. 7, p.32- 42, jun. 2006.

SILVA, Luiza Lopes da. *A questão das drogas nas relações internacionais: uma perspectiva brasileira*. Brasília: FUNAG, 2013.

STEIN, Arthur A. *Why nations cooperate: circumstance and choice in international relations*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990.

VERMA, Nirmal. *International norms and standards*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2017. Palestra proferida na Escola de Guerra Naval, em 4 de maio de 2017.

VILLA, Rafael. Duarte. EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional. In: CEPIK, Marco. (Ed.). *Segurança internacional: práticas, tendências e conceitos*. São Paulo: Hucitec, 2010.

WALTZ, Kenneth N. Structural realism after the Cold War. *International Security*, Ithaca, NY, v. 25, n. 1, p.5-41, summer 2000.