

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

JÚLIA BRIGONI MACIEL

**NARCOTRÁFICO E POLÍTICA EXTERNA: AS RELAÇÕES COLOMBIANO-
ESTADUNIDENSES NOS GOVERNOS SAMPER (1994-1998) E PASTRANA (1998-2002)**

**Porto Alegre
2019**

JÚLIA BRIGONI MACIEL

**NARCOTRÁFICO E POLÍTICA EXTERNA: AS RELAÇÕES COLOMBIANO-
ESTADUNIDENSES NOS GOVERNOS SAMPER (1994-1998) E PASTRANA (1998-2002)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Maciel, Júlia Brigoni
Narcotráfico e Política Externa: As Relações
Colombiano-Estadunidenses nos Governos Samper
(1994-1998) e Pastrana (1998-2002) / Júlia Brigoni
Maciel. -- 2019.
73 f.
Orientador: André Luiz Reis Da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Política Externa Colombiana . 2. Estados Unidos.
3. Narcotráfico. 4. Samper . 5. Pastrana. I. Da Silva,
André Luiz Reis, orient. II. Título.

JÚLIA BRIGONI MACIEL

**NARCOTRÁFICO E POLÍTICA EXTERNA: AS RELAÇÕES COLOMBIANO-
ESTADUNIDENSES NOS GOVERNOS SAMPER (1994-1998) E PASTRANA (1998-2002)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de
Graduação em Relações Internacionais da
UFRGS, como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2019

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva - Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
UFRGS

Prof. Dr. Guilherme Ziebell
PUC Minas

AGRADECIMENTOS

Ao meu grande amigo e colega de curso, Luiz Marcelo Michelin Zardo, uma pessoa brilhante em todos os sentidos, cujo carisma e inteligência me inspiram a explorar meu potencial ao máximo e ir atrás de meus objetivos.

Ao meu namorado, Octavio Baptista Rodrigues, cuja paciência e o carinho foram essenciais para a conclusão desse período na minha vida.

Ao meu orientador, André Luiz Reis da Silva, por me guiar nessa última etapa do curso e pelo seu entusiasmo contagiante ao ministrar as disciplinas de Política Externa no decorrer no curso.

Ao ilustre Gabriel Tokatlian, que através de seus trabalhos, instigou em mim um profundo interesse e carinho em relação à Colômbia, inspirando o presente trabalho.

They're killing our children.

Ronald Reagan, 1986,

Speech to the Nation on the Campaign Against Drug Abuse

RESUMO

O presente trabalho versa sobre as relações colombiano-estadunidenses nos governos de Ernesto Samper (1994-1998) e Andrés Pastrana (1998-2002), enfatizando seu componente político-diplomático e a temática do narcotráfico, cerne de tais relações. Mais especificamente, buscou-se analisar a dinâmica das relações entre Colômbia e Estados Unidos sob a lente de abordagens teóricas sobre mudança de política externa, de forma a melhor compreender como a política externa colombiana moldou-se no período analisado. Partiu-se da hipótese de que as relações colombiano-estadunidenses melhoraram no campo político-diplomático na administração Pastrana com relação a administração Samper, em função da mudança da perspectiva americana de que a Colômbia estaria correspondendo às suas expectativas de país aliado na guerra às drogas. Analisando a política externa vigente nesses governos e a influência das relações com os EUA para moldá-la, pode-se verificar que a hipótese proposta foi validada.

Palavras-chave: Política Externa; Colômbia; Estados Unidos; Narcotráfico; Samper; Pastrana.

RESUMEN

El presente trabajo se trata sobre las relaciones colombiano-estadounidenses en los gobiernos de Ernesto Samper (1994-1998) e Andrés Pastrana (1998-2002), destacando su componente político-diplomático y la temática del narcotráfico, cierre de tales relaciones. Más específicamente, se buscó analizar la dinámica de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos bajo la lente de enfoques teóricos sobre el cambio de política exterior, con la intención de mejor comprender cómo la política exterior colombiana se modeló en el período analizado. Se partió de la hipótesis de que las relaciones colombiano-estadounidenses han mejorado en el campo político-diplomático en la administración Pastrana en relación con la administración Samper, en razón del cambio de la perspectiva americana de que Colombia correspondía a sus expectativas de país aliado en la guerra contra las drogas. Analizando la política exterior vigente en dichos gobiernos y la influencia de las relaciones con los EEUU para su formación, se puede verificar que la hipótesis propuesta ha sido validada.

Palabra-claves: Política Exterior; Colombia; Estados Unidos; Narcotráfico; Samper; Pastrana.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	ABORDAGENS TEÓRICAS DE MUDANÇA DE POLÍTICA EXTERNA.....	15
2.1	O MODELO DE GUSTAVSSON.....	16
2.2	OS NÍVEIS DE MUDANÇA DE HERMANN.....	18
2.3	WELCH E A INÉRCIA NA POLÍTICA EXTERNA.....	20
2.4	GOLDMANN E OS ESTABILIZADORES DE POLÍTICA EXTERNA.....	22
3	A POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO SAMPER (1994-1998).....	24
3.1	DIRETRIZES GERAIS.....	24
3.2	RELAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS.....	31
4	A POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO PASTRANA (1998-2002).....	40
4.1	DIRETRIZES GERAIS.....	40
4.2	RELAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS.....	47
5	CONCLUSÃO.....	64
	REFERÊNCIAS.....	69

1 INTRODUÇÃO

Desde os anos 80 a Colômbia é classificada como um "país problema" perante a opinião dos EUA. A questão do narcotráfico, aliada à das guerrilhas rurais, fez com que a democracia colombiana fosse descredibilizada, situação que manifesta uma crise de legitimidade das instituições públicas. Relacionado a isso temos a ausência do governo em grandes partes do território do país, a corrupção, violações dos direitos humanos, o aumento da violência política e a dificuldade de negociar uma solução para o conflito armado. Todos esses fatores afetaram a imagem colombiana no exterior e condicionaram a postura americana frente a Colômbia, levando a desafios para as relações bilaterais do país, que apresentam movimentos de aproximação e distanciamento ao longo dos anos (TICKNER, 2000).

Ao comentar o "colapso parcial do Estado" colombiano nos anos 40 e 50, Oquist (1978, apud TOKATLIAN, 2002) afirma que este é caracterizado pela quebra das instituições políticas estabelecidas; a perda de legitimidade do Estado; as contradições dentro do Estado; e a ausência física do Estado. Tokatlian (2002) explicita que, com exceção do terceiro, os outros fatores citados caracterizam o Estado colombiano a partir dos anos 70 e se consolidam no decorrer do fim do século XX. A Colômbia nesse período caracterizou-se por uma mistura de Estado-fantasma – que tem soberania em algumas partes do território, porém em outras é ausente – e Estado anêmico, no qual os recursos do Estado são consumidos pela luta contra grupos armados (TOKATLIAN, 2002).

A eleição presidencial de 1990 marca o começo da década de forma traumática, pois foram assassinados três candidatos à presidência. Tal situação ditou o ritmo do contexto interno dos próximos governos, que enfrentaram uma crise doméstica caracterizada pelo aumento sem precedente do poder dos grupos à margem da lei, sejam eles guerrilhas, de narcotráfico ou paramilitares. Aliada à referida crise temos a pior recessão enfrentada pela Colômbia e a descrença nas instituições do país; no âmbito internacional, a percepção geral era a de que Bogotá era um risco para a região. A questão da peculiaridade do caso colombiano, no contexto histórico no qual se deu – a globalização – faz com que a crise doméstica seja parte da agenda internacional, o que levou à internacionalização de problemas nacionais (PARDO, 2001).

Os EUA emergem na década de 90 como vitoriosos do conflito bipolar, num cenário com novos atores e novas potenciais ameaças para a segurança global. Nesse contexto de mudança encaixa-se o problema do narcotráfico na América Latina, que é logo identificado como "problema de segurança nacional" pela administração Reagan (1981-1989) mediante *National Security Decision Directive* (NSDD), de número 221 (UNITED STATES OF AMERICA, 1986). A estratégia adotada a partir daí seria o ataque ao *in locus à oferta* da droga, ou seja, a produção deveria ser combatida a partir dos países fonte, o que acarretaria em uma participação crescente militarização da estratégia antidrogas americana. Desde então, as estratégias de reabilitação baseadas em educação perderam espaço para aquelas voltadas para a interdição, fumigação de cultivos e erradicação, associadas com maior rigidez na penalização do tráfico e consumo de substâncias ilícitas (TICKNER, 2000).

No governo de George Bush (1989-1993) é retomada a expressão "guerra às drogas" e junto com ela explicita-se o "luta através do uso da política externa", com a criação da *National Drug Control Strategy*, a qual marca o compromisso de Bush com a militarização do combate ao tráfico de drogas iniciada no governo anterior (RODRIGUES, 2012). No governo Bush, temos o ponto de inflexão que marcaria a política de tolerância zero com a drogas por parte dos EUA: a invasão do Panamá, em dezembro de 1989, cujo objetivo era capturar Manuel Noriega. Fica claro que o tráfico de substâncias ilícitas era prioridade em termos de segurança nacional americana (VILLA; OSTOS, 2005). A partir daí, o cerne da "guerra às drogas" passa a ser a Estratégia Andina. Villa e Ostos (2005) elencam os quatro pontos principais da Estratégia Andina: 1) o fortalecimento das instituições políticas dos principais países-polo disseminadores de substâncias ilícitas (Bolívia, Colômbia e Peru); 2) o direcionamento de investimentos para as unidades do Exército e da polícia, cuja missão é impedir a mobilização da droga; 3) ajuda militar e policial aos países andinos para a dispersão de cartéis (no caso colombiano isso levaria a extradição de traficantes) ou firmas ligados ao narcotráfico, e 4) contribuições comerciais e fiscais para amenizar as repercussões sociais.

Em 1994, no segundo ano do primeiro governo Clinton, surge o princípio da "responsabilidade compartilhada" no âmbito da primeira Cúpula das Américas, em Miami. O princípio concretiza o narcotráfico como uma ameaça para todos os países, a qual necessitava ser enfrentada coletivamente através da estratégia americana da "guerra às

drogas" (RODRIGUES, 2012). A intensificação da militarização nos anos 1990 é refletida nas relações bilaterais colombo-americanas, pois acarretou em uma maior participação dos EUA e das forças armadas locais nos assuntos internos dos países produtores de drogas, inclusive a Colômbia. Além disso, o cenário internacional muda com o fim da URSS e o consequente fim do conflito bipolar, de forma que o comunismo passa a ceder lugar para o narcotráfico nas prioridades americanas em termos de segurança hemisférica. Prova do aumento do aspecto estratégico-militar no combate ao narcotráfico foi a ajuda militar fornecida entre 1998 e 1999, que de um ano (1998) para o outro (1999) quadruplicou (AYERBE, 2002).

O intervencionismo de Washington durante os anos 90 na Colômbia se deu através de um modelo dual. Por um lado, observa-se uma intervenção no estilo típico da Guerra Fria, mediante apoio militar, incluindo assistência, armas, treinamento, informação, etc. Por outro, observa-se um novo tipo de intervencionismo que embasa-se na pressão e apoio aos países limítrofes, a fim de criar um "cordão sanitário" diplomático e militar ao redor da Colômbia; e também no desenvolvimento de planos contingenciais para um eventual uso da força (TOKATLIAN, 2002). A relação bilateral entre Colômbia e EUA foi marcada por uma atitude unilateralista e pouco compreensiva por parte dos americanos em relação à crise interna colombiana, visto que esses, desde a época do auge dos cartéis nos anos 80, tinham uma visão limitada do que ocorria dentro do país andino, de forma que a abordagem dominante foi a de agir pelo lado da oferta de drogas, consagrando sua posição de dominação em tal relação bilateral. O resultado dessa estratégia foi a subestimação da demanda como ponto nevrálgico a ser abordado na luta contra às drogas, pois isso iria de encontro à relação de dominação-subordinação em vigência entre os países e questionaria a legitimidade da hegemonia americana (KAUF, 1996).

Tickner (2000) sustenta que a Colômbia, em sua história de relações com os Estados Unidos, oscilou entre subordinação total e relativa autonomia. Pardo e Tokatlian (1988) argumentam a predominância do princípio de *réspice polum* nas relações dos países. Tal princípio sustenta a postura pragmática de subordinação e alinhamento incondicional com os EUA, que se mantém até o governo de Ernesto Samper em 1994 (TICKNER, 2000). Entretanto, Tickner (2000) advoga a adoção do princípio *réspice similia* a partir da administração Lleras Restrepo (1966-1970). Através desse princípio, alcunhado pelo

Ministro das Relações Exteriores de tal administração, Alfonso López Michelsen, a Colômbia passa a dar mais espaço para as relações com seus vizinhos sul americanos na sua agenda internacional. Com essa iniciativa a Colômbia buscava mais protagonismo no exterior, assim como maior autonomia dos EUA para aumentar sua influência regional (TICKNER, 2000).

Um dos principais mecanismos de intervenção americana no decorrer da crise colombiana, desde 1986, foi o de "certificação". Tal mecanismo é uma medida unilateral de condicionalidade, proveniente da legislação americana, que explicita a dependência da Colômbia em relação aos EUA. A "certificação" é um instrumento de pressão, que utiliza de ameaças e sanções para moldar a conduta de um país, sem o uso direto da força. Assim, os EUA, através do *International Narcotics Act* de 1986, outorga-se o direito de avaliar como os países lidavam com o tema do narcotráfico e se o manejo condizia com o esperado: se certificava ou se descertificava um país como colaborador na "guerra às drogas" dependendo do número de hectares erradicados, de laboratórios destruídos, traficantes presos, e, a partir de 1994, incluiu-se o critério da narcocorrupção, tornando a avaliação mais subjetiva (TOKATLIAN, 1997).

Quando o país é descertificado – não colabora com Washington no combate aos narcóticos – o Executivo deve suspender a assistência externa a esse país, a não ser a ajuda em temas humanitários e de luta contra drogas; também podem ser retirados os benefícios derivados do Sistema Geral de Preferências e as preferências comerciais no âmbito do *Andean Trade Preference Act*, no caso da Colômbia, Peru, Equador e Bolívia. Ademais, os delegados americanos são obrigados a votar contra o país descertificado nos fóruns multilaterais em votações de projetos que favoreçam-o. Os recursos provenientes do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional também podem ser comprometidos, devido à influência americana nesses órgãos (PARDO; CARDONA, 1995). A Colômbia, em 1996, passa a ser o primeiro país formalmente democrático a agregar a lista dos descertificados, o que focalizou o problema das drogas em um só país na América Latina (TOKATLIAN, 1997).

Outra característica do período foi o desmantelamento dos maiores cartéis do país, o de Medellín e o de Cali. O desmantelamento do último foi efetivamente completado no Governo Samper, entre 1995 e 1996 (BAGLEY, 2000). Esse constitui-se como um avanço

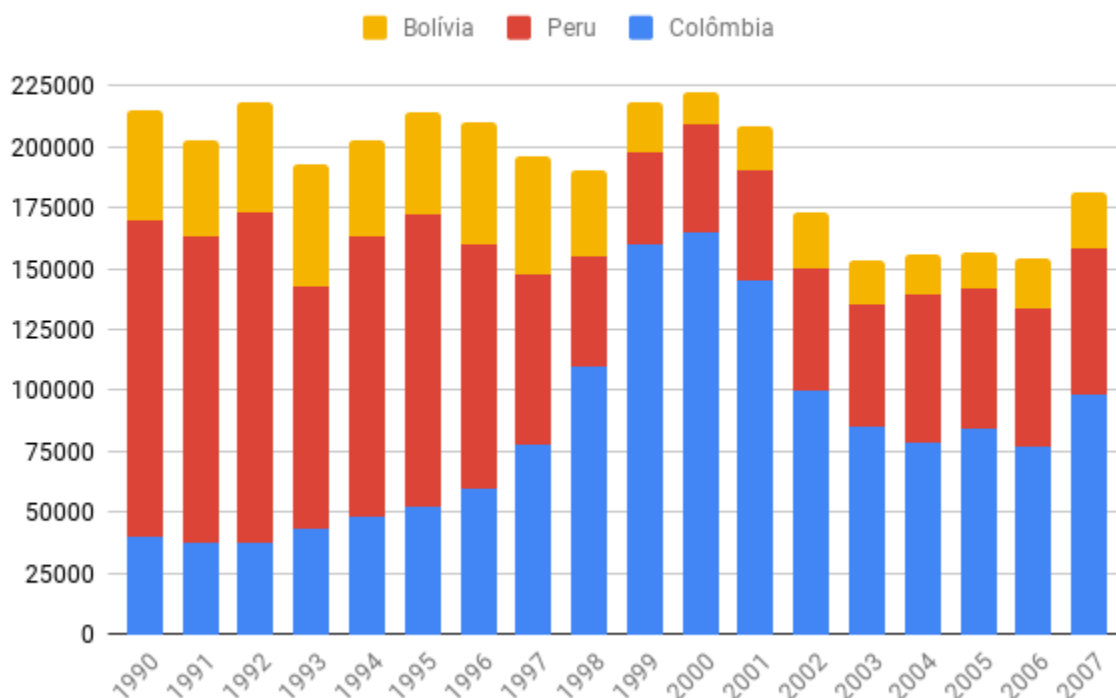
importante para o governo colombiano e para o estadunidense, visto que essas organizações desafiavam a lei dentro do país. Porém, a decisão da Corte Suprema de Justiça colombiana, em 1997, quando o tratado de extradição de 1979 passou a ser inconstitucional, significou a cessão do Estado às pressões dos narcotraficantes. Assim, com a derrocada dos grandes cartéis, antes protagonistas do narcotráfico colombiano, inúmeras organizações narcotraficantes proliferaram-se por toda Colômbia, os "catelitos". Essas, ao preencher o vazio deixado pelos antigos chefes do tráfico, caracterizam-se pelo seu pequeno tamanho e maior discrição, representando um novo desafio na metade dos anos 1990 a ser superado pelas autoridades colombianas e estadunidenses (BAGLEY, 2000).

O envolvimento crescente das FARC – a principal organização guerrilheira da Colômbia – no cultivo de drogas e nas atividades do narcotráfico é uma peculiaridade da década de 1990, consequência do fenômeno descrito acima. Tal guerrilha tirou proveito de tal situação através da cobrança de impostos dos camponeses que viviam em suas zonas de atuação, e através de seus serviços para as organizações traficantes, protegendo suas plantações, laboratórios e pistas de aterrissagem. O maior peso das FARC no narcotráfico colombiano, foi um fator chave na decisão do presidente Pastrana de negociar com essa organização a fim de lograr um acordo de paz (BAGLEY, 2000). Nesse mesmo contexto surge o conceito de narcoguerrilha, termo alcunhado pelo embaixador americano na Colômbia, Lewis Tambs, que emerge quando ocorre um aumento significativo da participação das FARC no negócio das drogas na administração Samper. Logo, o conceito de narcoguerrilha passa a ser muito presente entre os *policy-makers* americanos, que passam a orientar-se por ele ao propor estratégias. Na prática, tal princípio traz a ideia de que as FARC controlam a maioria dos aspectos do narcotráfico, visto que nos anos 1990 os cartéis maiores já tinham sido dissolvidos e o Estado estava com sua credibilidade comprometida (TICKNER, 2000).

Durante a década de 1990, a produção de folha de coca subiu a ponto de a Colômbia, em 1999, ser o maior país cultivador do mundo, ultrapassando Peru e Bolívia juntos (UNITED STATES OF AMERICA, 1999). Entre 1989 e 1998 a produção da folha cresceu 140% e mais que dobraram em 1999 em comparação a 1998. Ademais, a Polícia Nacional da Colômbia fumejou seu recorde de hectares em 1998, 50% a mais que em 1997. A aceleração do cultivo na década de 1990 deu-se mesmo com a altas verbas americanas direcionadas para

o combate ao narcotráfico, aliadas à grande ênfase em atividades de interdição como estratégia chave da "guerra às drogas" nessa década (TICKNER, 2000).

Imagem 1 – Cultivo de coca nos Andes



Fonte: Silva (2013, p. 344)

Neste trabalho foram analisadas as relações colombiano-estadunidenses nas administrações Samper (1994-1998) e Pastrana (1998-2002), com o objetivo de destacar seu lado político-diplomático, focando no tema do narcotráfico – visto que este ocupa centralidade nas relações entre os dois países – valendo-se de abordagens teóricas de mudança de política externa para compreender como a orientação internacional da Colômbia moldou-se no período analisado. Assim, o trabalho guiou-se pelo seguinte questionamento: “Como as relações bilaterais com os EUA moldaram a política externa da Colômbia nos governos Samper (1994-1998) e Pastrana (1998-2002)?”. Ademais, apoiou-se em dois objetivos específicos: compreender as diretrizes gerais das políticas externas de ambos governos e analisar as relações bilaterais com os EUA em cada administração. Partiu-se da

hipótese de que as relações colombiano-estadunidenses melhoraram na administração Pastrana, em comparação com a Samper, de forma que pode-se identificar uma melhora da perspectiva americana da Colômbia como parceiro na "guerra às drogas".

Adota-se uma metodologia de tipo qualitativo; mais especificamente, busca-se elaborar um estudo de caso através de levantamento bibliográfico e documental sobre o tema. Verifica-se, através de livros e artigos acadêmicos, relatórios oficiais, discursos de ministros, presidentes e de dados de ambos os países, como se deu a dinâmica das relações colombiano-estadunidenses, tendo o narcotráfico como principal assunto, e quais foram suas contribuições na configuração da política externa colombiana na época. No que diz respeito à discussão teórica sobre a questão, por sua vez, cabe reconhecer que a maioria dos trabalhos que buscam compreender os esforços entre Estados Unidos e Colômbia no combate ao narcotráfico se limitam a obras de descrição histórica, logo prescindindo do instrumental analítico do campo de estudos das Relações Internacionais que pretendemos empregar nesta monografia. É nesse sentido que se pretende trazer elementos de inovação a este projeto.

No que se refere à estrutura do projeto, no capítulo que segue esta introdução, o capítulo dois, foi feito um apanhado de abordagens teóricas de mudança de política externa, no qual foram expostas as ideias de Gustavsson (1999), Hermann (1990), Welch (2005) e Goldmann (1982). O terceiro e quarto capítulo tratam dos governos Samper e Pastrana, respectivamente, partindo-se das diretrizes que guiaram as políticas externas de cada administração e em seguida foca-se na dinâmica das relações com os EUA, tendo o narcotráfico como cerne, utilizando o instrumental teórico exposto no capítulo dois para compreender as mudanças na política externa e seus efeitos. Finalmente, o quinto capítulo ocupa-se da conclusão do trabalho.

2 ABORDAGENS TEÓRICAS DE MUDANÇA DE POLÍTICA EXTERNA

Neste capítulo serão expostas as abordagens de mudança de política externa de quatro autores: Gustavsson (1999), Hermann (1990), Welch (2005) e Goldmann (1982). O primeiro propõe um modelo de processo de decisão, identificando fontes e apresentando os policy-makers como o elemento cognitivo do modelo. O foco do segundo é a tipologia dos graus de mudança de política externa, considerando a extensão do seu escopo. O terceiro conta com

uma teoria organizacional, uma teoria psicológica e uma teoria prospectiva para sustentar seu argumento de que mudanças na política externa são um fenômeno raro. E, por fim, Goldmann direciona seus esforços para fazer uma taxonomia de estabilizadores de política externa, classificando-os em administrativos, políticos, cognitivos e internacionais.

2.1. O modelo de Gustavsson

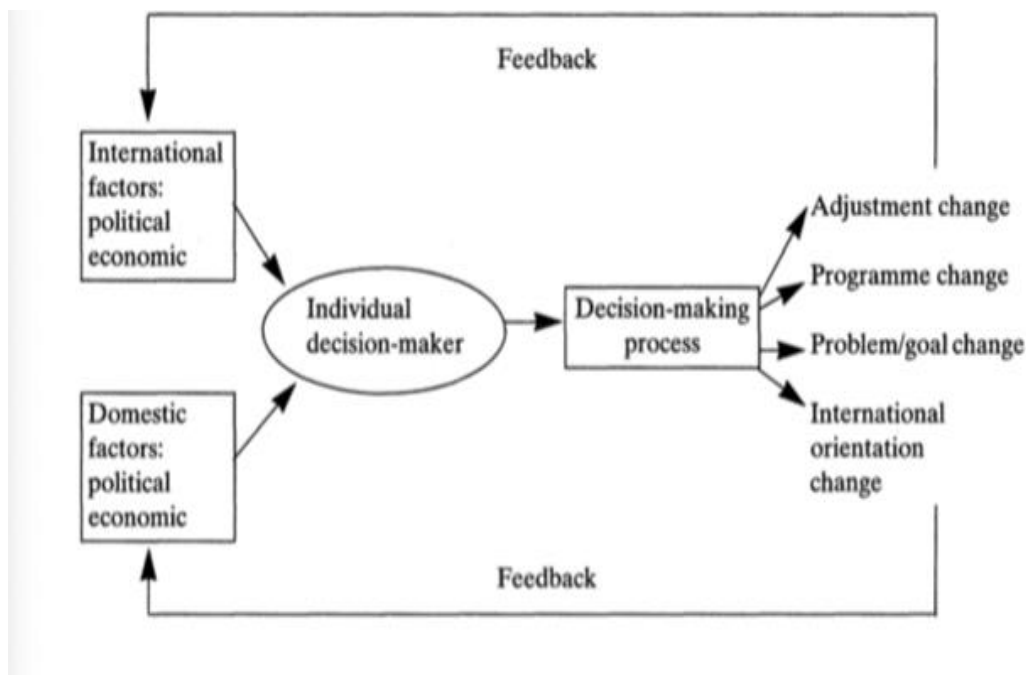
Os analistas de política externa, até o final da Guerra Fria, focaram mais na estabilidade e na inércia do que na mudança de estratégia dos Estados (GUSTAVSSON, 1999). Robert Gilpin (1981) argumenta que (1) a prioridade em compreender o cenário estático, (2) a crença geral de que não haveria mudança e, (3) um viés normativo favorável à estabilidade contribuíram para que não houvesse tanta produção acadêmica direcionada a mudança de política externa. Porém, Gustavsson em seu artigo "How Should We Study Foreign Policy" (1999), explicita que o fim da bipolaridade pôs fim nesta tendência, ao expor seu modelo de mudança de política externa, com o qual analisa simultaneamente mudanças em condições estruturais fundamentais, liderança político-estratégica e a presença de alguma crise.

O modelo proposto por Gustavsson (1999) considera fontes, que seriam condições estruturais, e as divide em fatores domésticos e internacionais, os quais subdivide em políticos e econômicos. Nos fatores internacionais, políticos, Gustavsson inclui relações de poder e configuração de segurança nacional, por exemplo; nos econômicos estariam inclusos comércio transnacional e as condições institucionais que o coordenam. No nível doméstico, os fatores políticos seriam apoio político de eleitores e partidos políticos, assim como atores sociais que deem respaldo à certa política externa escolhida. Os econômicos incluiriam o desempenho PIB, a taxa de inflação, nível de desemprego etc.

Tais fontes, tanto as internacionais como domésticas, seriam "captadas" pelos tomadores de decisão, que caracterizam o elemento cognitivo do modelo de Gustavsson. O autor parte do princípio de que as condições estruturais, as fontes, por si só não tem impacto na mudança de política externa, o que importa é como os *decision-makers* percebem e reagem a essa realidade. Além disso, ele distingue-se dos autores que consideram o elemento cognitivo como um fator coletivo, considerando-o algo individual de cada *decision-maker*. Logo, "o modelo é baseado na hipótese de que fontes de mudança precisam ser percebidas

por tomadores de decisão individuais e alavancar alterações nas suas crenças para, assim, terem impacto na política externa" (GUSTAVSSON, 1999, p. 84, tradução nossa).

Imagem 2 – Modelo de Gustavsson



Fonte: Gustavsson (1999, p. 85).

O processo de tomada de decisão é o resultado da interação entre condições estruturais – fontes – e os *decision-makers*, ou seja, depois de certos indivíduos sofrerem uma mudança nas suas opiniões, eles agem através de estruturas institucionais para finalmente realizar a mudança na política externa. A imagem 2 mostra que o processo de decisão é seguido da tipologia de Hermann (1990) de mudança de política externa e explícita que as mudanças decorrentes de referido processo têm efeitos nos atores internacionais e domésticos, contribuindo assim para futura mudança.

Complementando o modelo, Gustavsson (1999) propõe mecanismos para analisar o *timing* da mudança de política externa, ou seja, quando é mais propício que ela ocorra. Ele utiliza o conceito de "janelas de política", de Kingdon (1984), ao abordar o momento mais oportuno para introduzir reformas, no qual um indivíduo tem mais chance de êxito ao propor uma mudança e convencer os outros de que sua proposta é a mais adequada para tal

momento. Gustavsson também utiliza Keeler (1993) ao argumentar a importância das situações de crise para ações políticas, visto que crises são caracterizadas pelo medo e pela urgência, sendo, assim mais provável que os *decision-makers* logrem superar a inércia constitucional.

O modelo de mudança de política externa de Gustavsson, agregado às ideias de timing de implementação de política de Kingdon e Keeler, diferencia-se das outras teorias já propostas ao analisar fontes advindas dos níveis, interno e externo, e a necessidade de tais fontes, para ter algum impacto, passem pelo processo decisório, além de não terem hierarquia em termos de prioridade de análise. Ademais, o modelo introduz um elemento cognitivo, focando no nível individual de percepção e reação de cada *decision-maker* e conta com o um elemento de *timing* para a ação política, enfatizando a utilidade das crises.

2.2. Os níveis de mudança de Hermann

Em seu artigo "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy" (1990), Charles Hermann analisa as mudanças na orientação internacional de um país, considerando quatro fontes/agentes de mudança: (1) a mudança que parte da iniciativa do líder (*leader driven*), (2) a que advém da ação da defesa burocrática (*bureaucratic advocacy*), (3) a que advém da reestruturação doméstica (*domestic restructuring*) e (4) da influência externa (*external shock*). Ele também faz uma escala dos graus de mudança, classificando-as a partir de sua extensão.

Ao definir política externa como "goal-oriented or problem-oriented program by authoritative *policy-makers* (or their representatives) directed toward entities outside the *policy-makers'* political jurisdiction" (HERMANN, 1990, p. 4), Hermann aponta que esta pode estar sujeita a quatro graus de mudança. O primeiro é de *adjustment changes*, é o nível no qual a mudança é mais sutil, pois ela ocorre somente em termos de ênfase nas medidas/ações que caracterizam a política externa do país, de forma que o resto fica inalterado. O segundo nível na escala de Hermann é o de *program changes*, neste caso, as mudanças, que no primeiro nível eram quantitativas, passam a ser qualitativas, visto que a mudança reside nos métodos e meios pelos quais se atingirá o objetivo proposto pela política externa escolhida.

O terceiro grau de mudança é o *problem/goal changes* é mais drástico que os dois primeiros, pois neste caso o que muda é o objetivo inicial da orientação externa do país e com ele mudam todos os outros elementos envolvidos na política externa. E, finalmente, o quarto e mais radical é o *international orientation changes*, neste grau toda a orientação da política externa é mudada, transformando a postura do Estado frente ao sistema internacional, assim como seu papel e atividades nele. O quarto nível não é somente uma mudança de orientação da política externa, mas também uma mudança simultânea de várias políticas que a acompanham, além de poder resultar em mudanças no alinhamento com outras nações, por exemplo.

O autor elenca quatro fontes de mudança de política externa: a mudança promovida pelo líder (*leader driven*), a defesa burocrática (*bureaucratic advocacy*) como agente da mudança, reestruturação doméstica (*domestic restructuring*) e choque externo (*external shock*). O primeiro tipo de mudança dá-se através dos esforços de um *policy-maker* autoritário, geralmente o chefe do governo que impõe sua visão à orientação internacional do país. A defesa burocrática, segunda fonte, provoca mudança quando um grupo dentro do governo passa advogar em favor de um redirecionamento da mudança na política externa vigente. A terceira fonte, a reestruturação doméstica, refere-se ao apoio recebido pelo governo de um grupo social relevante e a possibilidade desse grupo vir a se tornar agente da mudança. Para Hermann, um redirecionamento na política externa ocorre quando a elite, a qual tem poder de influência e de legitimação do governo, mudam sua visão ou a elite em si muda de composição. A quarta fonte, choques externos, caracteriza-se pela ocorrência de acontecimentos externos que têm grande visibilidade e impacto imediato nos *policy-makers* que avaliam o ambiente internacional. O autor ainda aborda a possibilidade dessas fontes atuarem em conjunto, interagindo uma com a outra.

Imagem 3 – Modelo de Hermann



Fonte: Hermann (1990, p. 13)

Logo, para Hermann a ligação entre os agentes de mudança e os graus desta dá-se através do processo decisório, ou seja, para causar algum efeito na política externa vigente, os atores devem agir nesse processo, que pode, por si só, obstruir ou facilitar a mudança. Ao classificar o processo decisório como um passo intermediário, o autor propõe uma divisão do processo em sete fases para melhor compreender como as fontes levam à mudança e como a maquinaria governamental lida com tal dinâmica. Tais estágios são: as expectativas dos *policy-makers* para a nova política; estímulo do ambiente internacional; reconhecimento de informação discrepante; conexão entre o problema e a política a ser implementada; desenvolvimento de alternativas; lograr consenso na escolha da política; e, por fim, a implementação da nova política.

Portanto, para Hermann, a política externa inclui atores dentro das instituições governamentais, não sendo postuladas somente por Estados e, é formulada propositalmente, não incluindo comportamento acidental (GUSTAVSSON, 1999). Nesse caso a política externa é algo direcionado para um objetivo ou problema, sendo feita por *policy-makers* autoritários, direcionada a outros *policy-makers* de outras nações. Assim, ao propor uma graduação de níveis de mudança, Hermann provém ferramentas analíticas, possibilitando estudos empíricos.

2.3. Welch: Inércia na Política Externa

Welch (2005) utiliza três teorias de base para argumentar que mudanças significativas na política externa são fenômenos raros: uma teoria organizacional, uma psicológica que fundamenta-se na psicologia cognitiva e motivacional, e uma teoria prospectiva. A teoria

organizacional de Welch parte do fato de que as mudanças no cenário internacional são recebidas com menos dinamicidade pelos *policy-makers*, que demoram para ter uma reação a elas. Isso se deve a tendência à inércia, uma condição comum nas organizações, de forma que os *policy-makers* sentem-se inclinados a não desviar do *status quo* em suas decisões.

A configuração de um órgão institucional em si, impõe custos à mudança de política, visto que envolve restrição de recursos, custos de transação, questões políticas internas e, lida-se com o ambiente doméstico no qual a organização atua. Ademais, o funcionamento cotidiano das organizações contribui para a estabilidade, porque as funções dentro dela se dão de maneira mecânica, repousando em rotinas rígida, na qual qualquer mudança acarretaria em um custo. Esses fatores geram pressão, de forma que o ritmo e tamanho da mudança são condicionados, ou seja, a inércia predominante na cultura organizacional contribui para a estabilidade da política em vigência adotada pela organização.

Assim, as organizações abordam problemas de maneira padrão, durante muito tempo, e tem dificuldade em ajustar-se rapidamente a mudanças impostas por um ambiente dinâmico, como o sistema internacional. Como resultado, a percepção de informação e a reação a ela é lenta, e prejudica a capacidade de corrigir erros na política externa. Além disso, em instituições governamentais frequentemente dá-se mais peso a certos aspectos e problemas, gerando uma luta por atenção e recursos para certas políticas, o que dificulta uma virtual mudança de política externa. Welch ainda propõe que Estados mais burocratizados e mais democráticos apresentariam mudança de política externa com menor frequência do que Estados com menos burocracia e com regimes autocráticos. A democracia pesa no sentido de que quanto mais organizações presentes no processo decisório e maior a possibilidade de atores domésticos serem ouvidos neste processo, mais lento e complexo ele se torna.

A segunda teoria que corrobora o argumento de Welch é a psicológica. Tal teoria conta com a psicologia cognitiva e motivacional como base e defende que as pessoas não alteram suas crenças com facilidade, assim como tem dificuldade de confrontar seus erros. Isso contribui para a estabilidade na política, pois quem a faz são indivíduos parciais, com ideias preconcebidas que afetam seu julgamento ao elaborar políticas. Enquanto a parte cognitiva da teoria foca na limitação dos humanos para processar informação (em função de vieses cognitivos), a parte da psicologia motivacional foca nos desejos básicos de cada um, como a necessidade por autoestima, por controle ou por evitar situações potencialmente

vergonhosas, por exemplo. Tais vieses motivacionais vão aflorar-se em determinados indivíduos e em determinadas situações.

A teoria psicológica enfatiza como situações de estresse – nas quais há pressão de tempo, medo de fracasso ou perda – levam os *policy-makers* a administrar mal situações/problemas na construção da política externa. Logo, as crenças e preconceitos dos indivíduos que fazem parte do processo de decisão, aliados à sua convicção de que sua escolha de política é a mais adequada, comprometem a rapidez de sua reação a novas informações, o que resulta, finalmente, em inércia na política. Partindo desta lógica, o autor propõe a hipótese de que há maior probabilidade de mudança de política externa quando a política vigente falha drasticamente ou repetidamente, só assim os líderes ou seus representantes convenceriam-se da necessidade de uma nova política.

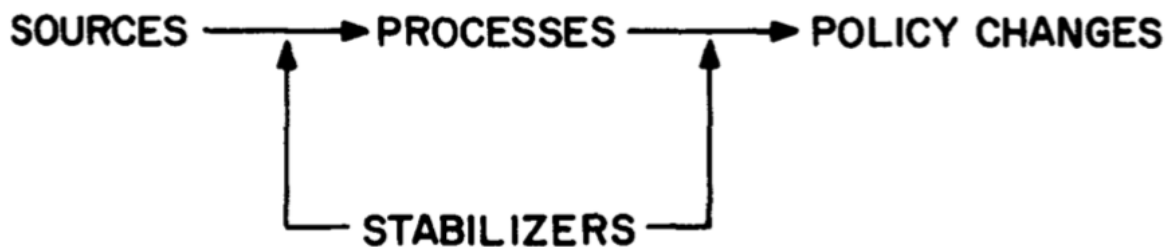
A teoria prospectiva, a terceira a embasar o argumento de Welch, trata do hiato entre as decisões ideal-normativas e as decisões tomadas por humanos, sendo consistente com a teoria psicológica acima exposta. A teoria parte da consideração de que quando um indivíduo está considerando alternativas, ele considera seus ganhos e suas perdas em relação a um ponto de referência, ou seja, as decisões são *reference dependent*. Ademais, as pessoas tendem a ser mais sensíveis a perdas do que a ganhos equivalentes, ou seja, é preferível apostar em algo seguro sem grande margem de ganho – "loss-averse, *risk acceptant when facing prospects of loss*" (WELCH, 2005, p. 55) – do que apostar em algo com grandes chances de perda, porém com um ganho potencial muito maior – "risk-averse when facing prospects of gain" (WELCH, 2005, p. 55).

Tal postura, resulta em maior estabilidade da política externa, visto que toda mudança em política externa contém algum risco, os *policy-makers* preferem manter a política em vigência na ausência de razões convincentes para mudar-lá. A teoria prospectiva argumenta que em circunstâncias iguais, "é mais provável que os líderes paguem os custos inerentes (e aceitem os riscos inerentes) da mudança de política externa para evitar perdas do que para atingir ganhos de igual magnitude" (WELCH, 2005, p. 60, tradução nossa). Nesse caso, só ganhos muito grandes motivariam a mudança.

2.4. Estabilizadores de Goldmann

Em seu artigo, "Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilization" (1982), Kjell Goldmann objetiva compreender a ocorrência, o escopo e o *timing* de mudanças na política externa, abordando o que ele chama de "estabilizadores de política externa". Ele parte da afirmação de que as fontes de mudança são eventos que tendem a começar um processo de mudança de política, logo, as fontes por si só não produzem mudança. Os estabilizadores relacionam-se com tais eventos, visto que são variáveis que afetam (a) a probabilidade de que tais eventos – as fontes – levarem a um processo de mudança e (b) a extensão de tal mudança (GOLDMANN, 1982).

Imagem 4 – Modelo de Goldman



Fonte: Goldmann, 1982, p. 231

Goldmann ao examinar a capacidade de uma política manter-se estável, argumenta que sem estabilizadores, as políticas seriam muito mais sensíveis a novas condições, *feedbacks* ou fatores residuais, visto que os estabilizadores servem para bloquear mudanças na política externa, reduzir o escopo da mudança ou atrasá-la. Assim, Goldmann ao propor uma taxonomia dos estabilizadores, afirma que a estabilidade de uma política é função da sensibilidade ao ambiente, da disponibilidade de alternativas e dos custos de mudança e o que determina tais elementos são os estabilizadores. Em sua taxonomia, o autor agrupa os tipos de estabilizadores em quatro grupos: os administrativos, os políticos, os cognitivos e os internacionais.

Os administrativos estão presentes no modo de operação da burocracia estatal e relacionam-se com a literatura de processo organizacional. O autor cita seis estabilizadores administrativos e, todos eles, de maneira geral, implicam na captação de informação por parte de uma estrutura administrativa, seja como ela percebe o ambiente, como limita suas

alternativas de obtenção de informação ou como organiza-se de maneira que a informação é perdida ou dispersada entre os níveis administrativos. Quanto menor a captação de informação por parte da organização, mais potente o estabilizador administrativo.

Os estabilizadores políticos estão presentes na política doméstica do Estado e atuam, principalmente, através do jogo de poder político e através da relevância da política na percepção da sociedade. Quanto menos oposição à política vigente e maior saliência da política, maior a capacidade dos estabilizadores, pois a oposição leva a maior discussão de alternativas e a maior saliência aumenta o custo de mudança. Além da saliência e da oposição, a institucionalização doméstica também condiciona a estabilidade: quanto mais institucionalização, maior compromisso com a política adotada, logo, maior custo ao mudá-la.

Os estabilizadores cognitivos baseiam-se na ideologia na qual a política repousa. Quanto mais consistente a política for com a ideologia adotada, mais estável ela será visto que o custo, político e psicológico, aumenta. Além disso, a vinculação de uma política com outra também é determinante: quando uma política tem *links* com outra política que é estável, a primeira tem mais chances de estabilidade. O quarto e último grupo de estabilizadores são os internacionais e estão presentes nas relações externas do país. O grau de institucionalização internacional e interdependência inferem no grau de estabilidade da política, pois quanto mais um país compromete-se com o sistema internacional e suas normas, mais difícil é realizar mudanças. Ademais, relações de amizade ou inimizade com outras nações, se duradouras, contribuem como estabilizadores.

3 POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO SAMPER

O presente capítulo ocupa-se da análise da política externa do governo Samper (1994-1998). Na primeira parte, foram exploradas as diretrizes gerais propostas por essa administração para guiar a sua orientação internacional. Na segunda parte foi feita uma revisão das relações colombiano-estadunidenses no período e utilizou-se o instrumental teórico do capítulo anterior para analisá-las.

3.1. Diretrizes Gerais

A política externa colombiana tem um passado traumático, pois durante o século XX o país passou por um processo difícil de delimitação de fronteiras, capitaneado pelo Ministério das Relações Exteriores, no qual foram perdidos muitos territórios. Visto que grande parte das energias deste Ministério, gastas principalmente na conservação do território nacional, não obtiveram frutos, a política externa colombiana adquiriu aos poucos um caráter de pouca expressão (KORNAT, 2001). A partir dos anos 70, as diretrizes da política externa colombiana foram majoritariamente guiadas pelos seguintes fundamentos: jurisdição estrita, desenvolvimento do direito internacional, do direito de asilo, do direito do mar, ênfase na atuação coletiva nas organizações regionais e globais, defesa do princípio de não intervenção, de solução pacífica de litígios internacionais e de cooperação internacional (KORNAT, 2001).

Uma das tradições mais importantes da política externa colombiana é o princípio de *réspice polum*. Tal termo foi cunhado por Don Marco Fidel Suárez, presidente da Colômbia de 1918-1922, e qualificava a forma como o país se orientava pela "Estrela do Norte". Vale lembrar que no começo do século XX as relações bilaterais com os EUA tinham sido abaladas pela perda da província colombiana de Panamá, que foi muito influenciada pela decisão dos EUA de construir um canal na região (TOKATLIAN, 2000). Logo, Suárez argumentava que era mais propício para a Colômbia ter uma boa relação com Washington, já que não seria possível recuperar o Panamá. Segundo Suárez "el norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce atracción respecto de los pueblos de América" (SUÁREZ, 1914, p. 3).

Tal princípio guiou a política externa colombiana na maior parte do século XX, inclusive no pós-Segunda Guerra quando o mundo passa caracterizar-se pela bipolaridade da Guerra Fria. A Colômbia adota nesse período o anticomunismo e uma identificação não matizada com os EUA, de forma que tal subordinação consentida converteu-se ao longo do tempo em um alinhamento automático de Bogotá com Washington (TOKATLIAN, 2000). Já no fim dos anos 60 surge o princípio de *réspice similia*. Este foi cunhado por Alfonso López Michelsen, enquanto ministro das Relações Exteriores (1968-1970), e conceitua a abertura colombiana para seus vizinhos sul americanos, refletindo os esforços conceituais da política externa latino-americana da época. O *réspice similia* expressa a integração ao sistema

americano aliada à liberdade de atuação fundamentada pela autonomia periférica, através da formação de grupos e blocos, da diversificação político-comercial e, no âmbito diplomático, a adaptação do gaullismo francês e a participação no movimento terceiro mundista (TOKATLIAN, 2000).

No contexto colombiano, o *respice similia* significou uma forma de fugir da influência americana, através de novos aliados, de forma a aumentar seu poder de barganha com os EUA. O princípio foi aplicado principalmente no período que Michelsen ocupou a presidência da Colômbia (1974-1978) e na prática marcou a política exterior colombiana por universalizar as relações diplomáticas; desempenhar um papel central no grupo de países que em 1974-1975 romperam o bloqueio de Cuba; reforçar o desempenho do país no movimento dos Não Alinhados; e participar da discussão e construção da nova ordem econômica internacional (KORNAT, 2001). Vale assinalar que o *respice similia* permitiu à Colômbia ensaiar uma cuidadosa autonomia na sua política externa, passando de um alinhamento praticamente automático para um alinhamento moderado, porém, nunca ocorreu um desalinhamento completo com os EUA (TOKATLIAN, 2000).

Sustenta-se que a intensificação da ingovernabilidade interna e externa do país durante a presidência de Ernesto Samper contribuiu para que não houvesse uma nova perspectiva em termos de política externa. No governo Gaviria, por exemplo, foi lançado o conceito de *respice mercatum* em função da maior abertura econômica da Colômbia nesse período (TOKATLIAN, 2000). A maior preocupação da orientação internacional do governo Samper foi "en mirar hacia adentro para insertarse mejor hacia fuera" (TOKATLIAN, 2000, p. 39). Complementando tal afirmação, temos as recomendações de política externa expostas no âmbito da Comissão de Análises e Recomendações entre Colômbia e Estados Unidos, convocada e coordenada pelo Instituto de Estudos Políticos e Relações Internacionais da Universidade Nacional. As recomendações repousaram majoritariamente na capacidade doméstica de construir uma sociedade democrática e transparente, baseada na lei e em um Estado eficiente que logre criar condições de paz e segurança internamente, superando os grupos à margem da lei (INFORME, 1997).

Em uma entrevista, em agosto de 1994, Rodrigo Pardo Garcia-Peña, na condição de Chanceler do governo Samper, aponta as principais diretrizes que guiariam a política externa do país nos próximos anos. Em primeiro lugar, afirma que os princípios tradicionais seriam

mantidos, enfatizando a solução pacífica de controvérsias, o respeito ao direito internacional e a autodeterminação dos povos. Em segundo lugar, daria-se continuidade a temas mais recentes na política externa, como a busca de integração da América Latina e do Caribe; a universalização das relações internacionais; a vinculação de temas não tradicionais à política externa, como o caso do narcotráfico, aspectos comerciais e econômicos, assuntos ambientais e direitos humanos (PARDO, 1994).

O terceiro aspecto citado pelo Chanceler relaciona-se com o projeto interno da administração Samper. Através da política internacional, promoveria-se o investimento social, com uma política de ênfase no emprego e no aspecto macro da economia, buscando uma maior competitividade na economia aberta. Isso se daria mediante à transferência de tecnologia, caracterizando a segunda fase da abertura social do país, chamada de "salto social" pelo presidente. Pardo ainda enfatiza os esforços da política externa no sentido de dar mais atenção à política de direitos humanos, de forma a melhorar a imagem da Colômbia perante as ONGs e organismos formais de direitos humanos (PARDO, 1994).

Nesse sentido, afirma que, através de iniciativas diplomáticas, buscaria-se a ação de outros países, mediante esquemas de cooperação, acordos multilaterais e bilaterais para melhorar a situação interna do narcotráfico e dos direitos humanos. Ele argumenta que a questão do tráfico de droga (e suas consequências) é transnacional e que todos os Estados deveriam combatê-lo focando seus esforços na sua parte da cadeia do tráfico (consumo, lavagem de dinheiro, produção de matérias primas, etc). Ademais, o Chanceler defende a transparência da situação doméstica para o resto do mundo, ou seja, mostrar a peculiaridade da situação colombiana, de forma que a Colômbia seja melhor compreendida pelo sistema internacional

De acordo com Rodrigo Pardo Garcia-Peña (1994, p.5)

Hay muchos países donde hay guerrilla, hay muchos países donde hay narcotráfico, hay muchos países donde hay paramilitares. Pero hay pocos países donde todos esos fenómenos se dan al mismo tiempo, en forma simultánea y en donde además se dan casos como la relación entre la guerrilla y el narcotráfico, que en algunas regiones están aliados y en otras están enfrentados a muerte. Entonces, creo que es legítimo y necesario explicar la verdadera naturaleza de la situación de violencia colombiana.

Ainda nessa entrevista, o Chanceler comenta com otimismo a relação com os EUA, afirmando que a confiança no assunto do narcotráfico tinha se restabelecido – no final do governo anterior a relação com os EUA estava deteriorada – e que a intenção era tratar do narcotráfico de forma amistosa e construtiva, independente das virtuais diferenças de opinião. Além disso, deixou claro a intenção de “desnarcotizar” a agenda bilateral com os EUA e de assegurar uma boa relação com a Venezuela – país sempre muito presente nas relações internacionais da Colômbia – principalmente no âmbito econômico-comercial.

Na esfera extracontinental, Pardo cita a Europa como importante parceiro, especialmente no sentido de diminuir a porcentagem de exportações para os EUA. Logo, tinha-se a intenção de diversificar cada vez mais as relações exteriores da Colômbia, diplomático e economicamente, e a política externa do governo Samper atuaria nesse sentido. O chanceler também fala das relações com os países em desenvolvimento, afirmando que a estratégia de maior integração com esses daria-se através do Movimento dos Países Não-alinhados – visto que a Colômbia iria presidir esse grupo a partir de 1995.

Vale comentar que com o Tratado da União Europeia, que entrou em vigor em 1993, configura-se um novo esquema de competências comunitárias (saúde pública, política comercial, lavagem de dinheiro e cooperação para o desenvolvimento) e intergovernamentais, o que afeta a temática da luta contra as drogas na visão europeia. A questão da cooperação para o desenvolvimento vai ditar o tom da contribuição da Europa no combate ao narcotráfico, como pode-se observar no plano de ação para o combate ao narcotráfico no período de 1995-1999, redatado pela Comissão Europeia em 1994. Tal plano teve como finalidade ser o respaldo global e integral da União Europeia à questão das drogas, assim como assegurar a coesão e coerência nas ações dos países do continente (LAURENT, 1997).

O Tratado da União Europeia também conta com a noção de responsabilidade compartilhada ao administrar sua cooperação com o exterior, o que significa que a Europa compromete-se a adotar medidas na parte da cadeia do tráfico que lhe compete, a demanda. Ademais, a assistência europeia tem seu foco em ações indiretas, como no privilégio ao desenvolvimento integrado com um enfoque nas condições econômicas internas e externas, a partir do desenvolvimento do mercado de mercadorias lícitas dos países produtores de narcóticos (LAURENT, 1997). Além disso, no hemisfério americano, as relações de

cooperação com a Europa foram mais profundas com os países que compõem o Pacto Andino, com os quais foram firmados acordos relacionados com a luta contra às drogas. Um exemplo é o acordo de 1993 entre a Comunidade Europeia e o Acordo de Cartagena e seus países membros, dentre os quais está a Colômbia, e a elaboração de um Sistema de Preferências Alfandegárias Generalizadas para Bolívia, Colômbia, Equador e Peru (ACUERDO, 1993).

Em seu discurso de posse, Samper afirmou que o governo atuaria no sentido de lutar contra o tráfico "em várias frentes" e defendeu penas mais duras para o consumo de drogas. Ainda afirmou que "nossa decisão de lutar contra o narcotráfico não foi e nem será jamais resultado de nenhuma imposição" (SAMPER, 1994). Tal postulação foi uma crítica indireta aos ao governo americano e seu tradicional envolvimento nas questões domésticas da Colômbia. Mesmo com a provocação de Samper, Bill Clinton saudou sua posse e ainda assinalou que confiaria no presidente recém-eleito para se esforçar na luta contra o narcotráfico e na preservação dos direitos humanos (SAMPER, 1994).

O presidente Samper, em um discurso em fevereiro de 1995, deixa claro as diretrizes do programa de luta contra às drogas que seria adotado pela sua administração nos próximos anos. Logo, é reconhecido por ele que o narcotráfico é um problema de saúde pública e, sobretudo, um problema de segurança social cuja resolução é uma questão de exigência moral (SAMPER, 1995). Samper também explicita a política integral, orientada e supervisionada por ele, que pretendia seguir. Essa seria baseada na erradicação de cultivos através da "*Operación Resplandor*", cujo objetivo era erradicar todos os cultivos ilícitos nos próximos dois anos com o mínimo dano social e ecológico possível (SAMPER, 1995).

Dentro da política integral também estava um plano de desenvolvimento alternativo, que daria uma alternativa econômica – ajudando na comercialização de cultivos alternativos – para os plantadores de cultivos ilícitos, além de realizar programas de prevenção em áreas mais propensas a tornarem-se zonas de plantação ilegal. O objetivo geral do plano era melhorar as condições de trabalho, saúde e educação na região e contava com um orçamento de US\$ 150 milhões, além do que era esperado em ajuda internacional. A produção de drogas também seria combatida com auxílio de um sistema de radares que seriam instalados no sul do país, sendo o foco dessa iniciativa evitar o ingresso de pasta de coca, matéria prima fundamental na produção de cocaína (SAMPER, 1995).

A administração Samper também pretendia focar seus esforços nos sistemas de distribuição interna e exportação de drogas por meio de investimento tecnológico nas operações de controle em aeroportos, portos fluviais e marítimos; do estabelecimento de uma base da guarda costeira em San Andrés para controlar o tráfico marítimo e aéreo de entrada e saída do arquipélago; e da melhora no sistema de interceptação de aviões, com mais sensores, plataformas aéreas e equipes de inteligência (SAMPER, 1995). O presidente em seu discurso deixa claro que é preciso cooperação internacional para evitar a lavagem de dinheiro, feita nos mercados financeiros mundiais. Samper inclusive propõe uma Convenção de Luta contra a Lavagem de Dinheiro em uma reunião em Miami com os países do hemisfério americano, em 1994. Internamente, o governo contaria com a ajuda dos órgãos domésticos de fiscalização financeira para conter o enriquecimento ilícito (SAMPER, 1995).

No âmbito do consumo, o governo apoiaria-se em ações do Vice Ministério da Juventude no sentido de orientar os efeitos nocivos do consumo de drogas, nos centros de educação. Para o fortalecimento do sistema judicial colombiano, foi proposto um Plano de Desenvolvimento da Justiça cujo orçamento era de US\$ 400.000 milhões, além da articulação do governo com os demais órgãos de administração da justiça a fim de renovar a política criminal. Quanto ao desmantelamento de cartéis, o governo compromete-se a perseguir, julgar e prender os narcotraficantes, contando com a melhora nas condições de inteligência nas operações contra cartéis mediante a ajuda técnica externa, principalmente dos EUA (SAMPER, 1995).

É válido assinalar que durante todo seu discurso, Ernesto Samper refere-se à responsabilidade internacional na luta contra as drogas, enfatizando a necessidade de que todas as nações assumissem sua partilha de responsabilidade. Ainda reforça que não se trata de a Colômbia fugir de suas responsabilidades nesse tema, mas sim da compreensão, por parte dos outros países, da complexidade e da gravidade do problema do narcotráfico, assim como a necessidade de cooperação e sensibilidade de todos.

3.2. Relação com os EUA

As relações entre Estados Unidos e Colômbia no governo Samper começam já muito abaladas em função de acontecimentos do governo Gaviria (1990-1994): em 1991, a

Assembleia Constitucional votou por proibir por completo a extradição de colombianos, como resultado de pressões por parte de grupos narcotraficantes. Vale lembrar que o tratado de extradição entrou em vigência em 1982. A situação ficou mais tensa em 1992 com a fuga de Pablo Escobar, líder do Cartel de Medellín, e intensifica-se em maio de 1994 quando a Corte Constitucional colombiana legaliza o consumo de certas drogas em doses individuais (VILLA; OSTOS, 2005). Logo, as circunstâncias do governo anterior ao de Samper influenciaram negativamente as relações com os EUA em seu governo, visto que esse assume em um cenário no qual a Colômbia já estava descredibilizada perante à opinião americana. Pode-se apontar tais circunstâncias como condicionantes da política externa que seria seguida na administração Samper, caracterizando-as como agentes de mudança políticos internacionais, na acepção de Gustavsson (1999).

Em 1994, a Colômbia era denominada informalmente de "narcodemocracia" nas instituições políticas norte-americanas. Tal fama intensifica-se com a eleição de Ernesto Samper, do partido liberal, em razão de evidências de que a campanha presidencial deste havia recebido capital do Cartel de Cali, prejudicando a legitimidade e credibilidade da administração Samper desde sua inauguração. Tais acusações por parte dos EUA tiveram um efeito maléfico na sociedade, pois propiciou a polarização política doméstica e, externamente, isolou a Colômbia, que estava desmoralizada (VILLA; OSTOS, 2005).

Tais condições comprometeram a política externa do país nos próximos anos de governo, pois a administração Samper desde o início enfrenta uma crise de legitimidade, tanto interna quanto externamente. Durante seu governo, o presidente passa a adotar uma postura de maior submissão na sua relação bilateral com os EUA, visto que não estava forte o suficiente para lograr estabelecer uma política mais ativa. Assim, desde o início, o governo Samper guiou-se pelo princípio de *réspice polum*, caracterizado pelo alinhamento indiscriminado com a potência do Norte. Tal condição encaixa-se no modelo proposto por Gustavsson (1999), visto que as condições internacionais, ou seja, a interferência americana, ao acusar o país de "narcodemocracia", comporta-se como uma fonte internacional política de mudança, na tipologia de Gustavsson, moldando, dessa forma, a política externa adotada.

Tickner (2000) sustenta que as relações bilaterais nesse período passaram por três fases; a primeira (1994-1995) seria o estabelecimento de uma "relação de trabalho" que, apesar da suspeita norte-americana em relação ao presidente e seus vínculos com o

narcotráfico, caracteriza-se por propostas de colaboração entre os dois países no combate às drogas. A segunda fase (1995-1997) seria o rompimento formal dos laços entre os governos, em razão do não reconhecimento de Ernesto Samper como um "interlocutor válido"; e a terceira (1997-1998) caracteriza-se pela normalização gradual das relações.

A primeira fase teve como marcante o pragmatismo da postura americana perante o governo colombiano, assim como o reconhecimento de que os países deveriam trabalhar juntos na luta contra às drogas. Tal postura foi confirmada em uma reunião inicial em Nova Iorque, em 1994. Também foi entregue a Samper um informe da Casa Branca no qual eram explicitados pontos falhos da administração Gaviria e que seriam avaliados futuramente em termos de desempenho do novo governo. Tais críticas incluíam a falta de rigidez na sentença de narcotraficantes, as reduções nos esforços de erradicação de cultivos, a falta de determinação por parte do governo para prender os membros do Cartel de Cali e a corrupção política (CARDONA; PARDO, 1995). Novamente pode-se apontar os acontecimentos da administração Gaviria como condicionantes da política adotada pelo governo seguinte.

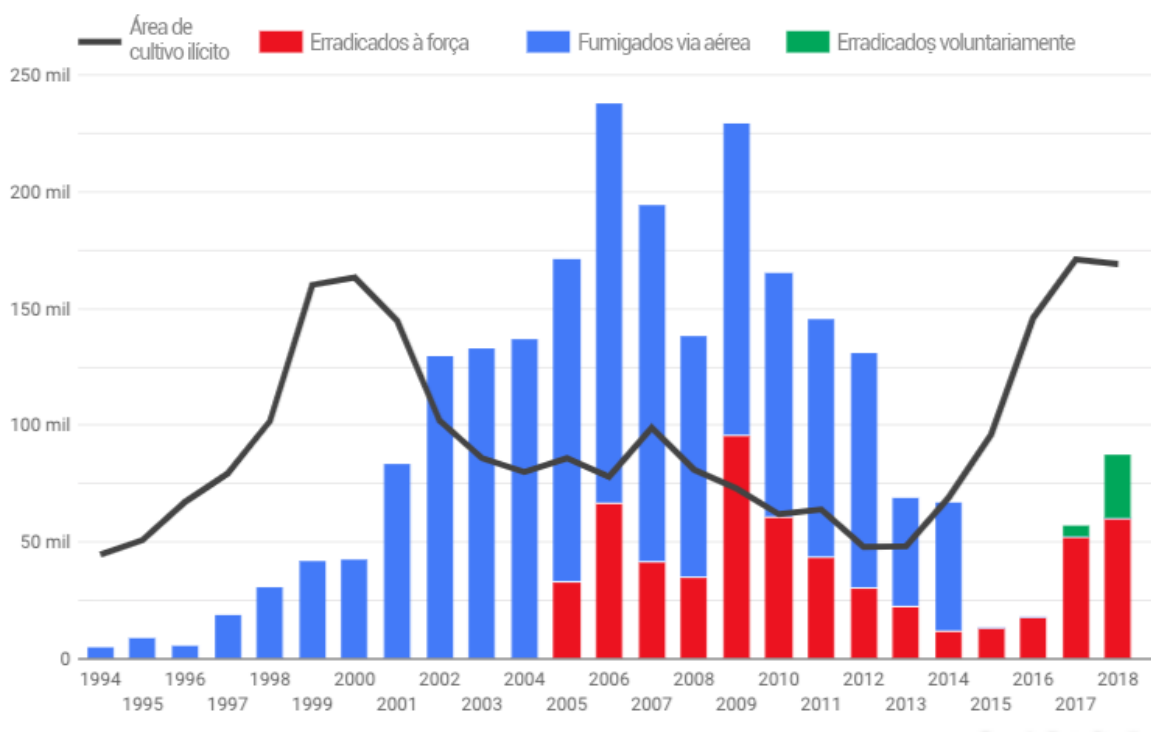
A certificação da Colômbia em 1994 foi um evento peculiar nas relações colombiano-estadunidenses, posto que neste ano a Colômbia seguiu sendo o maior exportador de cocaína para os EUA e os cultivos de folha de coca tinha subido 13,3% em relação a 1993. Outrossim, em 1994 a Colômbia passa a agregar a lista dos maiores produtores de amapola do mundo, junto com Burma, Afeganistão e Laos e o desmantelamento do cartel de Medellín não teve os efeitos esperados, já que foi algo positivo para o Cartel de Cali. Mesmo com alguns progressos na temática da luta contra o narcotráfico – a Colômbia assinou a Convenção de Viena de 1988, legalizou o glifosato para a fumigação de cultivos ilegais e promoveu uma campanha aérea de erradicação desses cultivos – não era lógico esperar uma certificação para 1994 (CARDONA; PARDO, 1995).

O fundamento desta decisão por parte do governo americano repousa em uma questão de segurança nacional, pois uma descertificação levaria a um corte na ajuda econômica americana para a Colômbia, de forma que o tráfico de drogas para os EUA poderia aumentar, assim como os índices de consumo no país. Pode-se identificar o contexto político americano no período como uma das razões da decisão pela certificação, dado que em 1994, depois, de quarenta anos de maioria democrata no Congresso, os republicanos conseguem obter maioria tanto no Senado como no Congresso, o que significou uma derrota política para o presidente

democrata Bill Clinton. Logo, não podia-se arriscar uma piora no consumo interno de drogas, resultante de uma virtual descertificação (CARDONA, PARDO, 1995).

A segunda fase é o ápice da tensão entre EUA e Colômbia no governo Samper. Em 1995, o cenário passa a piorar com a prisão do ex-tesoureiro da campanha de Samper, Santiago Medina, e a polarização doméstica agudiza-se. Até então, o pragmatismo desconfiado dos americanos tinha dado frutos: Rosso Serrano tinha sido nomeado diretor da Polícia Nacional no fim de dezembro, dando mais credibilidade ao governo colombiano, visto que Serrano tinha uma boa reputação perante os EUA, no sentido de ser ativo no combate à corrupção. Além disso, foram presas importantes figuras do Cartel de Cali e os esforços para a erradicação de cultivos se intensificaram. Analisando a Imagem 5, é possível observar uma leve melhora nos índices de fumigação aérea no governo Samper, sendo que a área fumigada via aérea passou de 5000 km quadrados em 1994 para 9000 em 1995. Porém, as áreas de cultivo de coca só cresceram no período (COLOMBIA REPORTS, 2019).

Imagem 5 – Áreas fumigadas e de cultivo ilícito



Fonte: Colombia Reports (2019)

As tensões aumentaram conforme investigações revelavam o nível de envolvimento de Samper no escândalo da campanha presidencial. A metade de 1995 marca a mudança de posição dos EUA, caracterizada por uma atitude mais rígida e fria. Um ponto de tensão foi a especulação do Ministro do Interior, Horacio Serpa, de que a DEA teria algum envolvimento no atentado contra o advogado do presidente Samper em 1995. Ainda em 1995, o embaixador americano, Myles Frechette, foi consultado por um grupo de colombianos que objetivava o apoio dos EUA para um eventual golpe de Estado contra Samper (TICKNER, 2000).

O governo sofreu outro golpe à sua legitimidade quando o ministro da Defesa, Fernando Botero, declarou publicamente o envolvimento de Samper no escândalo da eleição, resultando em uma crise dentro do país. A partir daí, a agenda estadunidense para a Colômbia ficou vinculada à situação doméstica colombiana. Logo, como reflexo da referida crise política, as relações diretas com o presidente colombiano se extinguíram e os americanos passaram a atribuir os sucessos da guerra às drogas na Colômbia a seus próprios esforços. O cenário piorou a ponto de a Colômbia ser "descertificada" em 1996, sob o argumento do Subsecretário de Estado para Assuntos Antinarcóticos do EUA, Robert Gelbard, de que a Colômbia ultrapassou a Bolívia como segundo cultivador de coca no mundo e continuava sendo o maior produtor de cocaína com destino aos EUA. Gelbard ainda reclamou da falta de iniciativa do presidente Samper para realizar prisões de narcotraficantes. A Colômbia não chegou a sofrer sanções econômicas, como era previsto por pelo mecanismo de certificação (CASTRO, 1996).

Vale dizer que nesse período era evidente o hiato entre o discurso oficial norte-americano sobre o processo de certificação e os debates nos bastidores. Oficialmente, o Departamento de Estado qualificava o mecanismo como uma "ferramenta eficaz" para a política externa americana, mas no âmbito informal tal afirmação era questionada. Durante o governo Clinton (1993-2000) houve propostas de projetos de lei que mudassem o mecanismo de certificação. Em 1997, o deputado republicano, Newt Gingrich, posicionou-se contra o mecanismo ao denominá-lo "ofensivo e insensato", enquanto outros parlamentares queriam sua revisão e até mesmo sua suspensão temporária. Por outro lado, alguns opinaram a favor do maior endurecimento dessa medida, qualificando os efeitos positivos da certificação maiores que seus defeitos (SILVA, 2013).

Mesmo com a absolvição de Ernesto Samper (da acusação de ter recebido dinheiro do narcotráfico para sua campanha eleitoral) pelo Comitê da Câmara de Representantes da Colômbia, em junho de 1996, o presidente teve seu visto americano revogado, o que foi encarado como uma vingança dos EUA por estes não concordarem com a decisão do Comitê, além de significar que para Washington, Ernesto Samper era o maior problema, e não a crise do país. De acordo com Myles Frechette, houve um tratado informal com Samper, no qual ele, em troca da não aplicação de sanções na ocasião da "descertificação", comprometia-se a não opinar ou intervir sobre a decisão da Câmara de absolvê-lo e a atuar mais severamente no tema das drogas. Evidencia-se nesse fato o oportunismo americano, ao aproveitar a debilidade interna do presidente para agir mais incisivamente na sua agenda antinarcóticos sem grande resistência daquele (TICKNER, 2000).

A segunda fase das relações colombiano-estadunidenses no governo Samper, é marcada por elementos do jogo de poder político doméstico, utilizando a tipologia de Gustavsson (1999), com a acusação do Ministro da Defesa, Fernando Botero, que resulta em uma postura mais fria dos EUA e deixa o presidente com menos poder de manobra para moldar a política externa do país. Tal fato é corroborado pela afirmação de Myles Frechette, de que o presidente teria abdicado de sua influência no processo decisório de política externa. Tais afirmações concretizaram a política externa guiada pelo *réspice polum* já em vigência, posto que o presidente novamente é deslegitimado. Nesse sentido, também podemos utilizar a taxonomia de estabilizadores de Goldmann (1982), identificando a relação com os EUA como um freio para a mudança de política externa, já que o governo perdeu legitimidade para ditá-la, caracterizando-se como um estabilizador internacional. A descertificação de 1996 e a revogação do visto americano de Samper, em decorrência de sua absolvição pelo Comitê da Câmara de Representantes contribuem para tal argumento, podendo ser também ser considerados como estabilizadores internacionais.

O começo de 1997 marca o começo da terceira fase que caracteriza-se pela gradual volta à normalidade das relações colombiano-estadunidenses. Há maior reconhecimento da parte dos EUA de que os esforços da Colômbia foram efetivos para a guerra às drogas, que foram evidenciados pela queda nos índices de fumigação nas plantações de amapola e coca, como evidencia a imagem 5. Além disso, foi firmado um acordo marítimo antinarcóticos entre os países e o congresso colombiano aprovou uma legislação para incrementar as

sentenças de prisão dos narcotraficantes. Tal melhora nas relações político-diplomáticas foi passageira, pois a Colômbia foi novamente "descertificada" como parceira na guerra às drogas em março de 1997, mas sem sanções econômicas. Já em dezembro de 1997 foi permitida a extradição não retroativa de nacionais colombianos, a partir de uma emenda da Constituição de 1991. Em 1998, a Colômbia volta a ser "certificada" como sócio na guerra às drogas. O período que engloba a administração Samper foi, para Tokatlian (2000), quando se aceitou a estratégia mais proibicionista da história das relações colombo-americanas no sentido de combate às drogas.

A administração Samper também foi alvo de críticas americanas no âmbito dos direitos humanos. O governo colombiano tinha um histórico de conivência com violações de direitos humanos dentro das Forças Armadas. A partir de 1994, o Congresso americano restringiu a ajuda militar à Colômbia exclusivamente para as atividades antidrogas em decorrência da crítica feita pela Embaixada dos EUA na Colômbia de que várias unidades responsáveis por violações de direitos humanos haviam recebido ajuda americana. Já em 1996, foi promulgada a Emenda Leahy que visava suspender ajuda militar nos casos em que as unidades receptoras de financiamento estivessem envolvidas em violações de direitos humanos. Já em 1994, em função da pressão americana, a administração Samper já passa a adotar uma postura mais atenta em relação aos direitos humanos dentro do país. Prova disso foi o reconhecimento, pela primeira vez, da responsabilidade do Estado nos massacres de Trujillo (TICKNER, 2000).

O condicionamento de ajuda militar à melhora nos índices de violação de direitos humanos, principalmente dentro de instituições do país, como foi o caso das Forças Armadas colombianas, leva a uma mudança na política interna quanto externa do país. Internamente o governo passou a atentar mais para tais violações e, externamente, melhora sua imagem para o mundo e, principalmente para os EUA, na busca de potencializar a ajuda militar recebia. Nesse caso, pode-se dizer que houve uma mudança quantitativa na política externa, ou seja, deu-se mais ênfase na questão de defesa dos direitos humanos, resultando em uma *adjustment change*, na escala de Hermann de graus de mudança.

Tickner (2000) avalia a influência americana no governo Samper como algo negativo para o combate ao narcotráfico. A autora avalia as políticas americanas adotadas na época como contraproducentes no sentido de por freio ao tráfico de drogas. Bagley (2000)

corroborar com tal hipótese ao sustentar que desde meados dos anos noventa houve expansão sem precedentes da produção de folha de coca. Além disso, quando os cartéis de Cali e Medellín foram desmantelados surgiram outras organizações narcotraficantes, classificadas como de "baixo perfil" e mais dispersas sendo, dessa forma, de mais difícil identificação. Tickner (2000) argumenta que a presença americana nos assuntos colombianos contribuiu para minar a legitimidade do governo a nível internacional, o que conseqüentemente foi maléfico para a economia colombiana. Ela ainda aponta que a expansão das principais organizações guerrilheiras assim como seu envolvimento com o tráfico de drogas coincidiu com a crise de legitimidade.

Villa e Ostos também apontam os malefícios das relações colombiano-americanas no governo Samper. Mesmo com a boa vontade deste, ao aumentar os hectares erradicados dos cultivos de folhas de coca – de 3.741 hectares, em 1994, para 23.402, no ano seguinte – a área erradicada totalizou 66.660, enquanto a produção cresceu nos anos seguintes (1996 e 1997), chegando a 146.700 hectares. Além disso, a política de cancelamento de vistos concedidos a funcionários de alto escalão do governo deteriorou ainda mais a imagem colombiana no exterior, e colaborou para a piora da opinião pública em relação às políticas governamentais, impulsionando o descontentamento social.

Nesse contexto de tensão, que vigorou na maior parte da administração Samper entre os dois países, os grupos à margem da lei aproveitaram-se da instabilidade doméstica, conquistando importantes espaços políticos e aumentando o poder destes grupos. A postura das FARC frente a qualquer proposta de negociação com o governo enfraqueceu as iniciativas de pacificação, pois além de ignorar a condição de interlocutor do governo no processo de paz, condicionavam qualquer diálogo à renúncia de Samper. Na prática, ocorreu um aumento da presença de guerrilhas no país, que passou de 17,2%, em 1985, para 59,8% em 1995; e outros grupos guerrilheiros consolidaram suas atividades no período, como as Autodefesas da Colômbia (AUC) (VILLA; OSTOS, 2005).

A maior presença de grupos armados no período e a recusa em aderir ao processo de paz foram degradantes para a imagem do governo, principalmente pela condicionalidade imposta ao processo de paz: a renúncia do presidente. Logo, a falta de legitimidade do governo Samper é perpetuada, comprometendo sua capacidade de moldar as políticas do país, visto que sua imagem piorava conforme o conflito interno era dominado pelos grupos

guerrilheiros, que lograram aumentar seu poder político na época. Vale utilizar a terminologia de Gustavsson (1999) para compreender tal fenômeno: o maior poder dos grupos armados, aliado à falha da tentativa de diálogo com as FARC, resulta em uma fonte doméstica política de mudança de política externa no sentido de direcionar cada vez mais a política externa para o princípio de *réspice polum*, pois resulta de um conflito de poder interno e da falta de apoio ao presidente pelos setores sociais, visto que a sociedade estava cada vez mais polarizada.

No entanto, o governo Samper avançou no processo de pacificação com a ratificação do Protocolo II de Genebra, que vincula a Colômbia ao Protocolo sobre Humanização do Conflito Armado ou Proteção da População Civil. Tal medida viabilizou uma investigação mais profunda nas violações de direitos humanos e possibilitou a criação da Comissão de Direitos Humanos, assim como a reforma do código penal militar colombiano (VILLA; OSTOS, 2005).

A administração Samper, deu a impressão de insinuar um afastamento dos EUA, estabelecendo a percepção de que expressava um tom mais nacionalista frente à potência do Norte (TOKATLIAN, 2000). Porém, a partir de informes disponibilizados pelo Departamento de Estado, nos quais é possível analisar o grau de alinhamento de cada país aos EUA a partir de seus votos nas sessões da ONU, pode-se verificar certa ambiguidade na postura do governo Samper. Em 1996, Bogotá alcança o maior grau de proximidade de Washington na história da Colômbia, visto que seu voto coincidiu mais com o dos EUA em relação aos anos anteriores, mas em 1997 verifica-se o oposto: a porcentagem mais baixa de alinhamento em termos de votos coincidentes (UNITED STATES OF AMERICA, 1996,1997).

Enquanto os governos anteriores de Barco e Gaviria fugiram da ortodoxia americana da guerra às drogas, o governo Samper representou o retorno desta, que seria retomada no segundo ano de Andrés Pastrana na presidência. Pode-se dizer que no caso do governo Samper, sua postura de maior "obediência" à vontade americana foi em decorrência, principalmente, da falta de credibilidade de Ernesto Samper, que desde sua eleição enfrentou uma crise de legitimidade. Ademais, inúmeros fatos decorrentes da postura pragmática-desconfiada americana levaram ao maior desgaste político do governo, como a revogação do visto ou a condicionalidade de ajuda militar em troca de maior atenção às violações de

direitos humanos. Tais eventos comportaram-se como estabilizadores internacionais (GOLDMANN, 1982) para a política externa do país, já que a referida maior "obediência" em relação aos EUA fez com que o governo fosse pouco ativo nas discussões do processo decisório.

Além disso, fatores da luta de poder doméstica também corroboraram para o desgaste do governo, como a acusação de Fernando Botero ao presidente, atuando como estabilizadores políticos, na acepção de Goldman (1982). Outras, no entanto, atuaram como fontes de mudança de política externa, como foi o caso do aumento de poder dos grupos paramilitares e a falha nas negociações de paz. São fatores que encaixam-se no modelo de Gustavsson (1999) como fontes doméstico-políticas de mudança de política externa, visto que resultam da falta de apoio da sociedade e no desgaste político do governo, levando a um maior alinhamento com os EUA. Logo, os fatores domésticos tiveram efeitos dúbios para a política externa do governo Samper, visto que alguns elementos contribuíram para sua mudança (mais no sentido de *adjustment changes* (HERMANN, 1990), como foi o caso da maior ênfase na retórica dos direitos humanos), enquanto outros para sua estabilidade (que minaram a credibilidade de Samper). Já os fatores internacionais supracitados contribuíram no sentido de frear a mudança política, ao deslegitimar o poder do presidente a partir da influência americana. De maneira geral, as relações bilaterais colombiano-estadunidenses moldaram a política externa colombiana alinhando-a com as vontades dos americanos, mesmo que tais relações tenham sido tensas.

4 POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO PASTRANA

Este capítulo divide-se em suas partes. Na primeira são analisadas as linhas que guiaram a política externa da administração Pastrana. Na segunda parte faz-se um apanhado histórico das relações com os EUA no período, analisando-as a partir do referencial teórico exposto no capítulo dois.

4.1 Diretrizes Gerais

A Diplomacia para a Paz, como é chamada a política externa da administração Pastrana, foi capitaneada pelo Ministro das Relações Exteriores, Guillermo Fernández De Soto (1998-2002), caracterizando-se como face externa do processo doméstico de construção da paz, considerado prioritário pelo presidente. A Diplomacia para a Paz contou com as seguintes linhas de ação: recuperação da presença internacional do país; internacionalização do processo de paz, que deveria ocorrer durante esse governo; obtenção de maior cooperação e solidariedade política na esfera internacional, assim como lograr transmitir objetivamente as características e ações dos grupos que atuam no território colombiano – guerrilhas, grupos paramilitares, narcotraficantes – para os demais atores do sistema internacional (SOTO, 2002).

O ex-Ministro, ao fazer um balanço dos logros da política externa do período (1998-2002), argumenta que tais linhas foram seguidas com êxito. Ao afirmar que a diplomacia do governo Pastrana alcançou consenso sobre a necessidade de respaldar politicamente a democracia colombiana e a busca da paz, ele cita a configuração de um grupo de Países Facilitadores do processo de negociação com as FARC (incluindo Canadá, Cuba, Espanha, França, Itália, México, Noruega, Suécia, Suíça e Venezuela) e do grupo dos Países Amigos (esse inclui Cuba, Espanha, França, Noruega e Suíça), que ofereceu apoio nas negociações com o ELN. Além disso, em junho de 2002, a União Europeia incluiu as FARC em sua lista de organizações terroristas, o que De Soto (2002) atribui ao aumento de credibilidade internacional da Colômbia, decorrência dos esforços da Diplomacia para a Paz.

Quando o governo encerrou as negociações de paz, em fevereiro de 2002, a comunidade internacional mostrou seu apoio e compreensão em relação às medidas tomadas. Já a nível hemisférico o mesmo pôde ser observado através da reunião do Grupo Rio, na Costa Rica em abril de 2002, e na reunião entre União Europeia, América Latina e Caribe em maio de 2002, em Madri. Na primeira reunião, os países latino americanos manifestaram sua solidariedade para com a Colômbia, em função de seu empenho de defender a democracia, assim como comprometeram-se a assumir responsabilidades contra o problema mundial das drogas. Na segunda, os países rejeitaram em consenso os atos terroristas que ocorriam no país, os sequestros e qualquer prática que vá de encontro com os direitos humanos e o direito internacional (SOTO, 2002).

A política externa também foi crucial para a viabilidade e apoio ao Plano Colômbia – programa de desenvolvimento social e fortalecimento institucional – visto que foi amplamente divulgado e promovido no exterior, com o objetivo de conseguir ajuda financeira e técnica. O Plano contou com o apoio técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento, na esfera do grupo de Apoio ao Processo de Paz, que realizou missões técnicas para identificação de projetos, tanto de parte dos países europeus como os latino-americanos. Os EUA foram importantes nesse processo, como parte ativa nesse grupo de apoio, e nas relações bilaterais. Sua ajuda não limitou-se à luta antinarcóticos e auxílio militar, mas abrangeu-se ao campo social, em áreas de desenvolvimento alternativo, fortalecimento da justiça, da preservação do meio ambiente, dos direitos humanos, entre outros.

A União Europeia, por sua vez, contribuiu com os projetos sociais do Plano Colômbia, enquanto países, como o Canadá, reforçaram a cooperação já existente em áreas como direitos humanos e direitos internacional humanitário. Outros focaram seu apoio em projetos de cooperação técnica horizontal, principalmente no campo do desenvolvimento alternativo e na proteção do meio ambiente. Foram os casos da Costa Rica, Brasil, Argentina e Chile, países da região com os quais a Colômbia logrou aprofundar suas relações, indo ao encontro de seus interesses nacionais. Ainda no hemisfério americano, criaram-se mecanismos de cooperação e reforçaram-se os já existentes na área de segurança e justiça com países como México, Jamaica, Costa Rica e Peru (CARDONA, 2001).

Pode-se destacar as colaborações externas, principalmente dos países europeus, como um respaldo à política externa adotada na época, assim como uma aprovação da maneira como a Colômbia manejou a crise interna nesse período. Verifica-se maior compreensão, por parte da comunidade internacional, de que a o narcotráfico deveria ser combatido através de cooperação e que cada país deveria assumir sua responsabilidade para combatê-lo. Utilizando o instrumental teórico exposto, identifica-se o respaldo positivo do exterior como um agente de mudança de política externa, na acepção de Gustavsson (1999), pois resultou numa melhora da imagem da Colômbia e contribuiu pro prestígio interno e externo do presidente, viabilizando a iniciativa de paz liderada por ele e respaldando positivamente a Diplomacia para a Paz.

Ao comentar as relações bilaterais da Colômbia durante o exercício do cargo de chanceler, De Soto destaca a relação colombiano-venezuelana. Durante os anos 1990, essa cresceu em termos de parceria, sendo a Venezuela, no fim desta década, um importante sócio estratégico na sub-região andina. Os países criaram mecanismos políticos como a Comissão Presidencial Negociadora e a Comissão de Integração e Assuntos Fronteiriços – comprovando o fortalecimento do diálogo político e da administração da segurança da fronteira entre as nações. Ademais, as duas nações compartilham interesses comuns como a defesa da democracia e das liberdades civis, a promoção do livre comércio, a integração andina e o desenvolvimento social. No âmbito econômico, os países também lograram aproximação e complementaridade, visto que os fluxos de comércio foram de US\$ 596 milhões em 1992 para mais de dois bilhões e meio de dólares em 2001. Assim, pode-se afirmar que uma das prioridades da política externa colombiana foi o diálogo para manejar e superar as restrições comerciais, assim como para consolidar a integração binacional (SOTO, 2002).

Propõe-se que a boa relação de parceria e cooperação comercial com a Venezuela foi benéfica para a mudança de política externa, ou seja, para a promoção da Diplomacia para a Paz, visto que a relação contribuiu para o desenvolvimento econômico e social da Colômbia, facilitando a administração do conflito interno e garantindo uma boa relação com um dos vizinhos. Pode-se dizer que o investimento na relação comercial colombiano-venezuelana foi uma janela de oportunidade, na teoria de Kingdon (1984), visto que corroborou para um momento oportuno na implantação da orientação internacional do governo Pastrana.

Em função do conflito interno colombiano, grande parte das relações bilaterais com os países limítrofes foi centrada no desenvolvimento e segurança da fronteira, visto que os vizinhos estavam preocupados com as possíveis incidências do conflito interno. A solução do governo colombiano foram as Comissões de Vizinhança – que se deram com o Equador, Venezuela, Panamá, Peru e Brasil, bilateralmente – e medidas e programas de desenvolvimento fronteiriço para as comunidades localizadas em ambos os lados das fronteiras (TICKNER, 2000). Essas medidas têm como base a mentalidade de que a situação de segurança está determinada pela complementaridade das economias ilícitas na zona

fronteiriça, assim como pela existência de uma situação de ordem pública que deve ser uma preocupação de ambas as nações que dividem a fronteira.

No âmbito regional, as tensões entre a Colômbia e seus vizinhos intensificaram-se em decorrência da presença americana nas fronteiras. Antes disso, já havia temor por parte dos países limítrofes – Venezuela, Peru, Equador, Panamá e Brasil – de que o conflito interno colombiano atravessasse as fronteiras, mas à medida que a militarização das fronteiras se intensificou, em razão do pacote instituído com o Plano Colômbia, a tensão piorou. Os países latino americanos desconfiavam da presença americana na região e de quais seriam suas intenções por trás do Plano Colômbia, de forma que a Colômbia passa a representar um duplo risco para a segurança regional: através de sua crise interna e de seu papel facilitador da presença americana (TICKNER, 2000).

Considerando os recursos provenientes do Plano Colômbia, pode-se dizer que a proposta de "desnarcotizar" a agenda internacional foi frustrada, visto que nunca houve tanta cooperação dentro do marco do conflito interno colombiano (CARDONA, 2001). Esse fato é mais facilmente identificado nas relações bilaterais com os EUA, mas pode-se notar que a atuação da Colômbia nas relações com a Europa e nos âmbitos multilaterais também foram marcadas pela questão doméstica. Porém, ocorreu uma "narcotização positiva" (TOKATLIAN, 1999) dos assuntos colombianos no exterior, o que significa que a discussão nos foros internacionais voltou-se para o debate de soluções para a questão das drogas, que deveriam incluir a abertura dos mercados para os produtos lícitos da Colômbia, cooperação para o desenvolvimento sustentável, apoio político-diplomático e arrecadação de fundos para combater o narcotráfico.

Cardona (2001), ao analisar a dinâmica entre a política externa e política interna do governo Pastrana, elenca as linhas gerais da política externa do governo, enfatizando sua prioridade na agenda colombiana. A prioridade sem dúvidas foi a construção da paz, ao mesmo tempo que continua-se levando em conta princípios do Direito Internacional; a integração latino-americana e as relações com os países da região foram também uma prioridade da administração, estando acima de outros tópicos; a temática das fronteiras e as relações com os EUA e com a Venezuela ficam em primeiro plano quando comparadas com assuntos relacionados a Europa. Já quanto às preferências temáticas, sobressaiu-se as questões dos direitos humanos, sempre relacionados com a situação colombiana, em

detrimento das questões ambientais, que ficaram em baixa. Os temas menos prioritários foram as relações com o Oriente Médio e com a África, que são a última prioridade geográfica. A participação da Colômbia no movimento dos Não-Alinhados também não foi priorizada, mesmo que a agenda multilateral no período tenha sido um dos temas de maior atenção, como a grande importância dada à OEA, por exemplo (CARDONA, 2001).

No âmbito extracontinental, a aproximação dos países da União Europeia foi um dos focos do governo Pastrana. Vários países europeus, como já foi dito, participaram dos grupos de países facilitadores do diálogo com grupos insurgentes – entre eles estão Espanha, França, Itália e Suécia. O cerne das relações com a UE é o tema dos direitos humanos e a vigência do direito internacional humanitário, associado com a busca de uma solução pacífica para o conflito colombiano. No campo comercial, a Colômbia, junto com os países andinos, trabalhou e conseguiu a prorrogação do Sistema Geral de Preferências (SGP) (LAURENT, 1997). É válido lembrar que a União Europeia não tinha uma postura favorável ao Plano Colômbia, mas sempre foi explícita quanto ao seu apoio ao processo de paz (CARDONA, 2001). O desenvolvimento da política externa colombiana nos quatro anos em discussão (1998-2002) permitiu gerar novas oportunidades comerciais e de investimento com os países da Costa do Pacífico. Promoveu-se a participação da Colômbia nos organismos regionais de cooperação econômica e fortalecimento das relações bilaterais. O país participou ativamente do Conselho Econômico da Costa do Pacífico (PBEC), do Conselho de Cooperação Econômica do Pacífico (PECC), e no Foro de Cooperação Econômica no Pacífico (APEC). Ademais, a Colômbia participou dos encontros dos grupos de trabalho do Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL) (SOTO, 2002).

No âmbito multilateral, a Colômbia teve posições de destaque no Grupo Rio, no qual assumiu a Secretaria Pro-Témpore em 2000, e teve uma posição de liderança no processo de integração regional andina, principalmente através da Comunidade Andina das Nações (CAN), porém a relevância de tal grupo na política externa colombiana foi pouco expressiva. Ainda na esfera regional, a Colômbia teve certa atuação espaço no processo de construção da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), mas estava longe de ser uma prioridade (CARDONA, 2001). Nos foros multilaterais, assim como na sua agenda global, a Colômbia guiou-se pelos princípios tradicionais de sua política externa: respeito irrestrito aos princípios do direito internacional – base do funcionamento de todos os organismos multilaterais – e

defesa do multilateralismo como melhor meio para os países em desenvolvimento lograrem maior participação na ordem internacional.

Para a Colômbia, em particular, os foros multilaterais foram essenciais para a disseminação do princípio da responsabilidade compartilhada como visão predominante para temas globais, dentre eles, drogas ilícitas, terrorismo e tráfico de armas de pequeno porte (SOTO, 2002). A Colômbia defendeu de maneira sistemática, a nível internacional, que cada uma das etapas desse fenômeno fosse assumida, reconhecida e atendida pelos Estados, de acordo com a quota de responsabilidade que lhes correspondia, considerando as fases que os afetavam. No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), através do Mecanismo Multilateral de Avaliação a Colômbia buscou estabelecer equilíbrio e quotas de responsabilidade na luta contra às drogas, deixando claro o caráter transnacional da questão (CARDONA, 2001).

Consciente da conexão entre narcotráfico e terrorismo, o governo colombiano assumiu protagonismo no Conselho de Segurança na tomada de decisões sobre terrorismo e participou ativamente na vice-presidência do Comitê contra o Terrorismo. É válido lembrar que depois de 11 de setembro de 2001, o terrorismo passa a ser um tema mais presente nos foros multilaterais, principalmente no Conselho de Segurança da ONU, no qual são tomadas decisões vinculantes quanto à questão. Já na OEA, a Colômbia liderou a negociação da Convenção Interamericana contra o Terrorismo. Na questão do tráfico de armas ilícitas, a Colômbia atuou, junto com outros países afetados por referida questão, para a convocação de uma Conferência Internacional das Nações Unidas sobre o Comércio Ilícito de Armas de Pequeno Porte, que ocorreu em julho de 2001, em Nova Iorque (SOTO, 2002).

Em seu discurso de posse, Andrés Pastrana assinala o compromisso do governo nos próximos anos com o combate à corrupção nas instituições do país e, sobretudo, com o processo de paz. Ele deixa claro que conta com a ajuda externa para conseguir administrar a crise no país e enfatiza o objetivo de seu governo como sendo o "monopólio do Estado da força para a paz, a justiça social e a felicidade dos colombianos" (COLÔMBIA, 1998). Ao criticar o estado das contas do governo deixado pelo governo Samper, Pastrana fala que o país iria adotar uma política de ajuste fiscal e reativar o crescimento econômico equitativo do país, e cita o processo de paz como crucial para viabilizar a política econômica propostas. Pastrana também cita a ideia de realizar um plano de desenvolvimento para o país, cujo fio

condutor seria a paz e contaria com um "fundo da paz" que receberia recursos do governo e externa (COLÔMBIA, 1998).

Ao discutir a política internacional do país, Pastrana destaca a necessidade de uma ordem internacional mais equitativa, na qual a Colômbia não se comporte como simples expectadora e afirma o compromisso do país com os direitos humanos e com o direito internacional humanitário, além de reafirmar os princípios tradicionais da diplomacia colombiana. O presidente ainda frisa a importância da Venezuela em termos de integração econômica e comenta a nova era das relações com os Estados Unidos.

Segundo Andrés Pastrana (COLÔMBIA, 1998)

Estados Unidos, en su condición de potencia hemisférica y por ser la economía más grande y avanzada del mundo, es un país fundamental para las relaciones internacionales de Colombia. Comenzamos también con ellos una nueva era de entendimiento y de confianza que nos ha de permitir la diversificación de la agenda de nuestras relaciones, para avanzar por la senda de una verdadera cooperación, más de hermanos que de buenos vecinos.

Pode-se verificar que as falas do Ministro De Soto e do presidente se complementam. Identifica-se uma política externa voltada para busca de apoio das demais nações, inserindo-se em órgãos multilaterais e adotando uma postura não-passiva nas discussões em pauta. Ademais, percebe-se a intenção de manter uma relação de proximidade com os EUA e de diversificar a agenda das relações bilaterais, de forma a não deixar que a temática do narcotráfico a monopolize. Pastrana em seu discurso ainda estabelece um vínculo entre a política econômica proposta e a política externa, associando o processo de paz com o sucesso de ambas. É válido concluir que a Diplomacia para a Paz teve um caráter muito pessoal do próprio presidente e que foi o fio condutor do governo. O Plano Colômbia materializou a grande ênfase do conflito interno na diplomacia e consagrou a "narcotização positiva" da agenda externa, indo de encontro com a intenção original de "desnarcotizar".

Nota-se que a peculiaridade da política externa do governo de Andrés Pastrana repousa na internacionalização das questões domésticas, ou seja, a vinculação da comunidade internacional ao processo de solução do conflito interno. Pode-se dizer que uma das características principais da política externa do período foi o esforço intencional para obter maior atenção externa para a crise doméstica, utilizando a diplomacia, por meios bilaterais e multilaterais, para lograr auxílio e compreensão com relação ao processo de paz que guiaria o governo. Partindo do instrumental teórico proposto por Goldmann (1982), pode-se ver a

maior vinculação internacional ao processo de paz como uma forma do governo pressionar-se a seguir nos processos de paz, logo, a maior participação internacional seria um estabilizador político de política externa, visto que quanto maior o grau de complexidade e atores envolvidos, maior o custo de mudança da política. Assim, tal estabilizador é intencional e é uma tática para ter maior comprometimento de todo o país no processo de pacificação.

4.2. Relação com os EUA

A ascensão de Andrés Pastrana à presidência colombiana, em agosto de 1998, representou uma nova era nas relações bilaterais com os EUA. A visão geral era de que a postura rígida e fria dos EUA na administração Samper fora um fracasso em termos de êxito na luta contra o narcotráfico, logo, a nova eleição era vista como uma oportunidade para mudar essa percepção, de forma que precisavam que o novo presidente fosse um aliado confiável na sua estratégia de “guerra às drogas” (TICKNER, 2000). De fato, desde antes da posse, Pastrana mostrou-se muito ativo ao apresentar propostas para o combate ao narcotráfico; em junho de 1998 ele apresentou um plano de paz para a Colômbia, que funcionaria como um "Plano Marshall" para o país, cujo objetivo seria abordar o problema de substâncias ilícitas através de um viés mais social. Ainda antes de sua posse, Pastrana se reuniu com Bill Clinton em Washington a fim de discutir as diretrizes da relação bilateral entre os países. O principal tema na pauta colombiana era a "desnarcotização" das relações bilaterais, ou seja, a questão do narcotráfico já ocupava demasiado espaço na agenda entre os dois países em detrimento de uma colaboração econômica, por exemplo. Além disso, o presidente colombiano explicitou sua intenção de realizar uma solução negociada para o conflito armado, iniciativa que foi recebida com um otimismo reticente por parte dos EUA (TICKNER, 2000).

A resolução do conflito armado, mediante negociação, era a coluna vertebral de sua administração. Desde seu início, tal processo foi internacionalizado, visto que o próprio governo Pastrana atrelava a maior internacionalização a maiores chances de êxito nos diálogos com as FARC. Essa característica também se encaixava na sua estratégia de política

externa: Diplomacia para a Paz e foi propiciada pelo contexto internacional de globalização, onde os assuntos internos dos países mesclavam-se com os externos (PARDO, 2001).

É possível identificar, desde o início do governo, uma postura mais ativa por parte do próprio presidente, assim como a maior clareza na estratégia que este desejava seguir durante sua administração. A Diplomacia para a Paz marca um novo eixo na política externa colombiana, pois enfatiza o processo de pacificação como chave para a crise interna e para o narcotráfico no país. Utilizando a terminologia de Hermann (1990), tal mudança relaciona-se intimamente com a vontade do líder, Andrés Pastrana, logo, podemos identificá-la como *leader driven*. Quanto ao grau de extensão atingido pela mudança, na escala de Hermann (1990), pode-se analisar que houve uma *goal/problem change*, ou seja, os esforços da política externa do país passam a ser direcionados para um novo objetivo: o processo de pacificação interna.

Já em caráter oficial, o presidente Pastrana visitou a Casa Branca em outubro de 1998. Nessa visita, o presidente Clinton comprometeu-se a apoiar o processo de paz colombiano, articulando-se com outros atores e instituições internacionais a fim de conseguir recursos. A Colômbia recebeu US\$3.5 milhões do FMI para fins estruturais e os EUA aumentou sua assistência militar para US\$ 289 milhões já em 1999. Assim, a Colômbia torna-se o terceiro maior beneficiado da ajuda americana, só perdendo para Israel e Egito (BAGLEY, 2000).

Em novembro de 1998, o presidente Pastrana e o chefe das FARC, Manuel Marulanda Vélez – também conhecido como "Tirofijo" – estabeleceram uma zona desmilitarizada de 42.000 quilômetros quadrados no departamento de Caquetá (também chamada de "zona de despeje"). Na prática, tal acordo acarretou na retirada das forças de segurança do governo desse território e na proibição de operações militares e de inteligência na área. Esse foi um passo inicial na tentativa de paz de Pastrana, visto que buscava demonstrar suas intenções pacíficas, facilitando o diálogo ao criar uma zona de "distensão" para as negociações (BAGLEY, 2000). Porém, a criação de uma zona desmilitarizada no sul do país, um aspecto do processo de paz proposto por Pastrana, não agradou o vizinho do Norte. Muitos membros do Congresso americano interpretaram a criação de tal território como sinal de que o governante do país estaria entregando-o às FARC, sendo, assim, conivente com a consolidação de uma "narcoguerrilha" (BAGLEY, 2000).

Mesmo assim, houve um esforço dos EUA no sentido de negociar com membros das FARC para discutir o sequestro de cidadãos americanos, marcando uma mudança de postura do país. Nesse mesmo período, os ministros de defesa colombiano e estadunidense, Rodrigo Lloreda e William Cohen respectivamente, firmaram um acordo que fortaleceu a cooperação militar entre os países. Através desse acordo, viabilizou-se o treinamento de um primeiro batalhão antinarcóticos já no começo de 1999, cuja missão era recuperar territórios no sul da Colômbia controlados pelas guerrilhas, onde eram cultivadas substâncias ilícitas. É válido lembrar que o crescente envolvimento das FARC no narcotráfico durante a década de 1990 foi importante para a iniciativa de Andrés Pastrana de iniciar negociações com a guerrilha (BAGLEY, 2000).

No meio desse cenário de cooperação, três ativistas americanos são assassinados por membros das FARC em 1999, o que leva os EUA a tomarem uma atitude mais rígida frente às negociações de paz. Além disso, havia surgido diversos problemas na zona desmilitarizada, que converteu-se em uma espécie de santuário das FARC – cerca de 5.000 tropas estabeleceram-se lá permanentemente e passaram a governar a área e a utilizar as pistas de aterrissagem à sua disposição para transportar cocaína para todo o país (BAGLEY, 2000). Tal fracasso, aliado aos assassinatos, fez com que os americanos ficassem descrentes na possível negociação com guerrilhas. Em maio de 1999, as negociações não iam bem, as FARC ainda estavam reticentes quanto a submeter-se a mecanismos internacionais de verificação, de forma que as negociações foram suspensas até outubro (TICKNER, 2000).

O clima dentro do governo era tenso, principalmente com a renúncia do ministro de defesa, Rodrigo Lloreda, em função desse discordar de como as negociações de paz estavam sendo administradas. Tal fato ainda provocou renúncias de vários militares de alto escalão, intensificando as tensões em torno do assunto da pacificação. Nesse cenário pouco otimista, Pastrana apresenta, em setembro de 1999, o Plano Colômbia nos EUA. Dessa vez o presidente colombiano não baseou seu pedido de ajuda no processo de paz, e sim no tema das drogas e na incapacidade de o Estado colombiano lidar com a situação sozinho (TICKNER, 2000). Pode-se identificar a falta de credibilidade do processo de paz, expressa pela abdicação de Lloreda, como uma agente político-doméstico de mudança de política externa, utilizando os termos de Gustavsson (1999), visto que contribuiu para a adoção do

Plano Colômbia, ou seja, para uma *program change* (na escala estipulada por Hermann, 1990) que será discutida em seguida.

É importante discernir entre o plano proposto por Pastrana, ainda antes de sua posse e o Plano Colômbia, proposto no fim de 1999. O primeiro, chamado "Plano para a Paz, Prosperidade e Fortalecimento do Estado", era muito mais amplo, incorporando elementos cruciais para lograr a paz com as guerrilhas. Dentro do plano estava prevista recuperação econômica, reforma do sistema judicial, o desenvolvimento social, a democratização e direitos humanos, mas o núcleo era a luta contra o tráfico de drogas. Além disso, havia um esforço do presidente de distinguir entre as prioridades domésticas e as preocupações americanas, ou seja, paz e drogas, respectivamente.

Com o Plano Colômbia, é retomada a lógica de guerra contra as drogas, pois era o melhor meio para conseguir o apoio dos EUA, principalmente por meio de ajuda militar. Através dessa mudança, o princípio do *répice polum* entra novamente em vigência na orientação da política externa colombiana (TICKNER, 2000). A lógica desse momento baseava-se em garantir ajuda militar, não econômica, como anteriormente, de forma a intimidar as FARC com o maior potencial bélico do governo, pressionando-as a negociar com a administração Pastrana (BAGLEY, 2000). Tal mudança foi exitosa, pois em janeiro de 2000, Clinton propôs um pacote de ajuda no valor de US\$ 1.6 bilhões dentro de dois anos para a Colômbia. A proposta foi aprovada em junho pelo Congresso americano e resultou em um pacote de US\$ 1.2 bilhões entre 2000 e 2001, 25% desse valor era destinado para temas de direitos humanos, reforma judicial e aplicação da lei, enquanto os outros 75% iriam para o Exército e para a Polícia (COLÔMBIA, 1999).

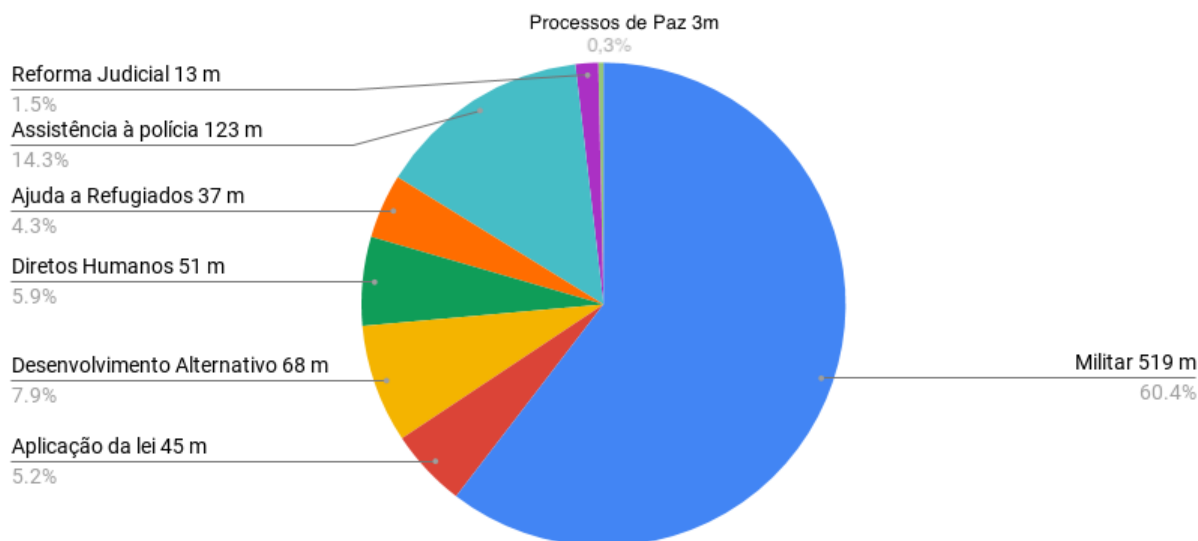
A adoção do Plano Colômbia está intimamente relacionada com a necessidade da Colômbia por recursos para combater o narcotráfico e conter a ação guerrilheira, por isso voltou-se à lógica da guerra às drogas e o princípio de *répice polum* retorna. Logo, a Colômbia molda sua estratégia de forma que essa fosse mais condizente com os padrões americanos, ou seja, de forma a agradá-los para lograr mais recursos. Visto que os EUA estavam descrentes no andamento do processo de pacificação, a fonte de mudança aqui foi a opinião americana, a qual encaixa-se no modelo de Gustavsson (1999) como uma fonte político internacional de mudança de política externa. Na escala de graus de mudança de Hermann (1990), a mudança aqui discutida classifica-se como *program change*, pois

somente são mudados os meios – maior presença americana na região, militarização e globalização do conflito, mais recursos externos – pelos quais busca-se um mesmo objetivo, a pacificação. No âmbito econômico, a volta do *respite polium* significou maior dependência dos EUA: em 1997, 37% das exportações colombianas direcionaram-se para os EUA, já em 2000, a porcentagem era de 50% (COLÔMBIA, 2001).

O Plano Colômbia, segundo Tokatlian (2002) apresenta três componentes. O primeiro deles é interno, é mais vultoso e tem como objetivo não só reduzir os efeitos negativos da crise que o país vivia, através do cercamento das áreas mais atingidas pela violência, como também fortalecer a presença institucional no território nacional. O segundo componente do Plano é a ajuda dos EUA, que oferecem mais recursos em um menor espaço de tempo, mudando o foco receptor. Em termos de comparação, entre 1989 e 1999, a Colômbia recebeu US\$ 1.388 bilhão em assistência antidrogas e segurança, e o maior receptor da ajuda era a Polícia. Com o Plano Colômbia, o valor de ajuda é quase o mesmo, no período de dois anos, e o Exército é o principal receptor.

A lógica por trás dessa mudança é a crença de que o maior poder de fogo e maior ocupação das Forças Armadas do território colombiano eram a solução para equilibrar a força territorial da guerrilha e a influência regional do narcotráfico. Para melhor compreender esse componente, vale esmiuçar o orçamento disponibilizado pelos EUA. A parte específica para a Colômbia é de US\$ 860,3 milhões: desse valor, US\$ 519,2 milhões são destinados a assistência militar e 123,1 milhões para a Polícia, US\$ 68,5 milhões para desenvolvimento alternativo, US\$ 37,5 milhões em ajuda aos deslocados pelo conflito, US\$ 51 milhões para direitos humanos, US\$ 13 milhões para a reforma judicial, US\$ 45 milhões para a aplicação da lei e US\$ 3 milhões para a promoção da paz. O resto do total de US\$ 1,319 bilhão, US\$ 467,8 milhões, é destinado a países vizinhos da Colômbia (US\$ 180 milhões) e para uso de direto de autoridades americanas (US\$ 276,8 milhões) (UNITED STATES OF AMERICA, 2000a). A imagem 6 ilustra os valores da parte do orçamento específica da Colômbia e deixa claro as proporções de ajuda para cada área receptora desses recursos.

Imagem 6 – Orçamento do Plano Colômbia para a Colômbia



Fonte: Isaacson (2001, p. 63)

O terceiro componente é a ajuda europeia na promoção da paz e na melhora das condições sociais nas regiões de maior ausência estatal. Porém, de acordo com Tokatlian (2002), a ajuda da Europa é mais simbólica que prática, baseando-se em ideias como a de co-responsabilidade no narcotráfico, a retórica dos direitos humanos e a da paz dialogada. Em julho de 2000, somente Espanha e Noruega – US\$ 100 milhões e US\$ 20 milhões respectivamente – comprometeram-se a dar recursos para o Plano; e mais tarde, a União Europeia concedeu 105 milhões de euros para 2000-2006, para a promoção do processo de paz, defesa dos direitos humanos, proteção ambiental e a substituição de cultivos ilícitos. A pouca ajuda dada pela Europa somente corrobora para a maior presença americana, assim como a maior interferência dos EUA no hemisfério. Pode-se especular que se a Europa tivesse sido mais presente, provavelmente o direcionamento da política externa teria sido outro, ou seja, poderia haver mais mudança ou mudanças de diferente conteúdo e extensão. Aplicando a taxonomia de estabilizadores de Goldman (1982), argumenta-se que a ausência de recursos provenientes do Velho Continente atuou como um estabilizador internacional da política externa colombiana.

Em março de 1999, ficou claro para os *policy-makers* americanos que as negociações de paz nunca chegariam a nada, sendo a melhor maneira de lidar com as FARC, obrigá-las a negociar através da derrota no campo de batalha (BAGLEY, 2000). Nesse contexto,

Washington, por meio do pacote de ajuda promovido pelo Plano Colômbia, lança a estratégia de "empuje hacia el sur de Colombia" (ISAACSON, 2000, p. 64). Tal medida caracteriza-se pela estruturação de três novos batalhões que atuariam nos departamentos de Putumayo e Caquetá – regiões dominadas pela ação guerrilheira e paramilitar – receberiam pesado aporte logístico, de inteligência e equipagem (ISAACSON, 2000). Segundo o Relatório Anual de Treinamento Militar Estrangeiro, os EUA planejavam treinar 5.086 membros da Polícia e do Exército colombianos durante o ano de 2000, mais do que o dobro dos treinados em 1999 (2.476) (UNITED STATES OF AMERICA, 2000b).

O redirecionamento de fundos da Polícia Nacional para o Exército reflete a mudança da mentalidade americana quanto à vinculação das estratégias de "guerra às drogas" com estratégias de combate às guerrilhas. As ações guerrilheiras antes eram vistas somente como um problema doméstico colombiano, sem vinculação ao narcotráfico, porém, no governo Pastrana, os EUA são forçados a aceitar que a guerra contra às drogas era indissociável da luta contra a guerrilha. O Plano Colômbia, ao destinar a maior parte dos recursos ao Exército, reconhece os grupos guerrilheiros como parte do problema das drogas, ao assumir a ligação existente entre o crescimento de cultivos ilegais no sul do país e o fato de que tal área, especialmente o departamento de Putumayo, era dominada pelas FARC. Tal cenário foi considerado perigoso demais pelas autoridades americanas para a continuação da estratégia tradicional, centrada nos esforços do Polícia colombiana, logo, os recursos são direcionados ao Exército (ISAACSON, 2000). Portanto, é válido concluir que se os americanos não tivessem cedido e assumido o vínculo do narcotráfico com a guerrilha, provavelmente a estratégia adotada pelo Plano Colômbia seria limitada em termos de recursos, logo, a dependência externa em relação aos EUA novamente torna-se modeladora das políticas tomadas pelo governo, condicionando o sucesso da Diplomacia para a Paz.

Em meados de 1998, a Força Aérea colombiana, assim como sua contraparte peruana, começou a forçar a aterrissagem ou a derrubar aeronaves suspeitas de envolvimento no narcotráfico. Tal medida foi exitosa, visto que seis aviões foram derrubados e outros trinta destruídos depois da aterrissagem. Já no começo de 2000, o Ministro da Defesa da Colômbia, Luis Fernando Ramirez, anunciou o reforço das atividades de interdição com ajuda de uma nova equipe proporcionada pelo governo americano de Bill Clinton (BAGLEY, 2000). Vale dizer que, com o fechamento da base aérea Howard no Panamá, em 1999, a circulação de

voos carregados com drogas aumentou, especialmente ao longo da costa colombiana, já que através da base Howard, utilizada durante a década de 1990, os EUA tinham mais capacidade de supervisão da região (BAGLEY, 2000).

Durante o governo Pastrana, forças de segurança do governo foram associadas a grupos paramilitares, como a AUC – Autodefesas Unidas de Colombia, grupo paramilitar direitista. Esse grupo, responsável por massacres civis durante a década de 1990, foi acusado pelas FARC, assim como por grupos defensores de direitos humanos, de agir em coalizão com forças governamentais. Essa colaboração se dava através de apoio nas comunicações e logística para as atividades paramilitares e através do maior "descuido intencional" do exército no monitoramento dessas atividades. Em 1999, quando um grupo das FARC atacou a sede onde estava o líder da AUC, o Exército colombiano agiu rapidamente para o seu resgate, comprovando seu envolvimento (BAGLEY, 2000).

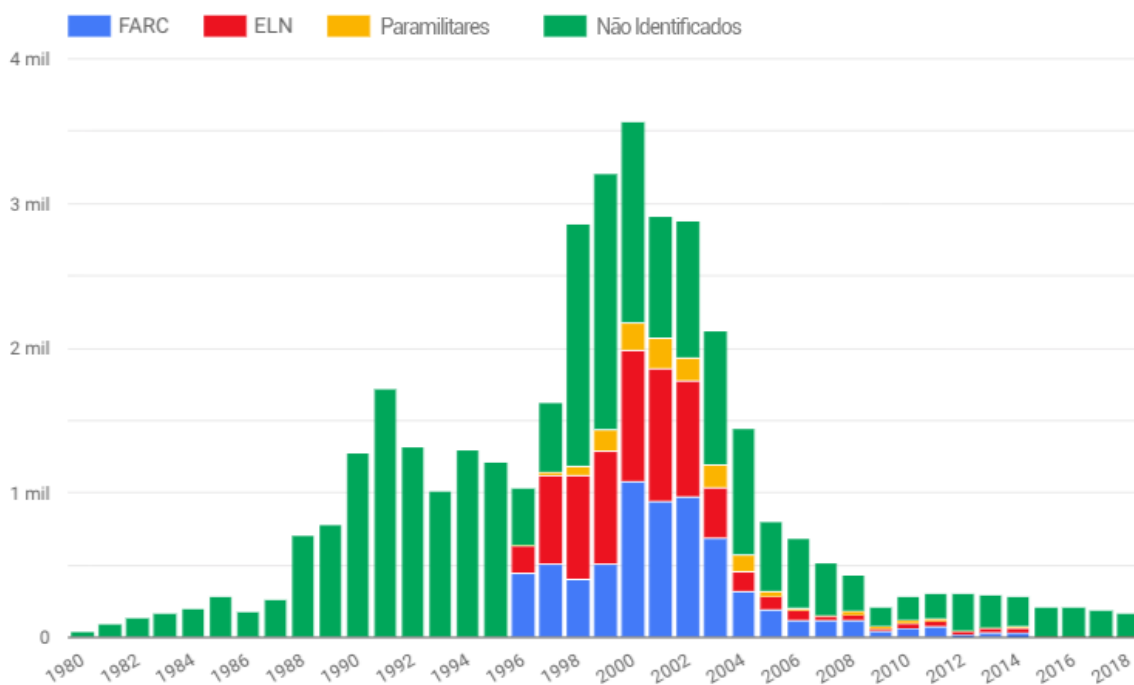
Numa tentativa de recuperar sua credibilidade, o presidente Pastrana, em 1999, demitiu quatro generais do serviço militar em função de suas conexões com grupos paramilitares e enviou um deles a julgamento. Ainda desmantelou a Brigada XX (Brigada de Inteligência), pois era relacionada a grupos paramilitares direitistas há anos; e a inteligência militar começou a ser reorganizada e modernizada, com ajuda americana. Mesmo com tais medidas, em 2000, oficiais do governo norte-americano demandaram ações mais incisivas do governo Pastrana no combate a grupos paramilitares, visto que era de conhecimento geral sua crescente participação no tráfico de drogas e sua fama de abusadores dos direitos humanos (BAGLEY, 2000).

Além das ações das FARC e da AUC, a presença de outros três movimentos armados de esquerda também desafiou a administração Pastrana: o Exército de Libertação Nacional (ELN), o Exército Popular de Libertação (EPL) e o Exército Revolucionário do Povo (ERP). O ELN, o de maior expressão entre os três, causou grandes problemas ao governo no período de negociação com as FARC, pois também queriam ser envolvidos nessa iniciativa, exigindo uma zona desmilitarizada similar à que foi outorgada às FARC, no sul do país. Quando o presidente negou essa demanda, o ELN reagiu vandalizando 28 torres elétricas nos departamentos de Antioquia e Chocó, o que fez com que o governo Pastrana tentasse novamente negociar com essa organização. Tal intento de paz não foi bem recebido pela

AUC, que temia a consolidação de uma "zona de despejo" – como chamam as áreas demilitarizadas – do ELN na região, visto que as organizações eram rivais (BAGLEY, 2000).

Em 1999, a Colômbia bateu seu próprio recorde de sequestros feitos por tais grupos – o resgate era o principal meio de financiamento dos grupos paramilitares – com um aumento 33% em relação a 1998. Com essa onda de sequestros, a iniciativa de paz de Pastrana foi ameaçada e aumentou o número de colombianos solicitando visto americano e asilo político aos EUA. Tal situação culminou em mais colombianos vivendo ilegalmente nos EUA, o que levou os presidentes de ambos países a se declararem publicamente contra a mudança na Lei de Imigração americana que, se aprovada, influenciaria um êxodo maior de colombianos aos EUA, piorando problemas já existentes nesse tema (BAGLEY, 2000). A Imagem 7 mostra o número de sequestros por ano e a participação dos grupos guerrilheiros nesse percentual. Pode-se observar um aumento da ação guerrilheira especialmente na segunda metade da década de 90, sendo o seu ápice na metade do governo Pastrana. De 1999 para 2000, o número de sequestros realizados pelas FARC duplicou, enquanto o número total de sequestros também cresceu, evidenciando o aumento do poder dos grupos guerrilheiros (COLOMBIA REPORTS, 2019).

Imagem 7 – Número de sequestros por ano e a participação percentual dos grupos guerrilheiros



Fonte: Colombia Reports (2019)

Pode-se relacionar a expansão do movimento guerrilheiro, assim como seu maior envolvimento com o narcotráfico no decorrer dos anos 90, com a corrupção ideológica do movimento. Vale lembrar que a filosofia original desse movimento é oposta à lógica do tráfico de drogas. Enquanto a guerrilha originalmente buscava justiça social para os camponeses e considerava o socialismo como futuro ideal, o narcotráfico visava somente o lucro, sendo uma expressão do capitalismo. É nesse sentido que a lógica da Guerra Fria se encaixa no movimento guerrilheiro, mesmo esse sendo um fenômeno doméstico (CHERNICK, 1998). Sustenta-se que, com a queda da URSS e a crise econômica de Cuba no começo dos anos 90, o movimento guerrilheiro teria perdido seu respaldo ideológico. Em outras palavras, o progressivo envolvimento da guerrilha com o narcotráfico, tem sua raiz no esvaziamento ideológico destes grupos (MUJICA; THOUMI, 1996).

O governo Pastrana também teve dificuldades nas suas relações com os países vizinhos. Em razão da situação interna da Colômbia, muitos habitantes da zona rural, principalmente, se deslocaram para os países limítrofes buscando proteção, o que, somado com o medo que o conflito interno atravessasse as fronteiras, fez com que os vizinhos

ficassem receosos. O presidente venezuelano Hugo Chávez, logo depois de sua eleição em 1999, acusou a Colômbia de não ser capaz de controlar suas fronteiras e declarou que abriria um processo de negociação de paz com as FARC, minando a credibilidade do processo já iniciado por Pastrana. Surgiram tensões similares nas relações bilaterais com os outros países, como Brasil, Peru e Equador, que tiveram de enviar tropas nacionais para suas fronteiras com a Colômbia (BAGLEY, 2000). A atitude do presidente venezuelano contribuiu para a mudança de política externa em direção ao Plano Colômbia e à conseqüente volta do *réspice polum*, sendo um agente político internacional de mudança (GUSTAVSSON, 1999), pois, como já foi dito, prejudicou o projeto inicial de Pastrana, assim como a tensão com os demais vizinhos.

O caso da fronteira com o Panamá foi o mais polêmico em 1999, por ameaçar a segurança do Canal, visto que era uma zona chave do conflito entre as FARC e a AUC. Neste ano, as tropas americanas deixaram a Zona do Canal e a segurança da mesma ficou por conta da Polícia Nacional do Panamá, causando constrangimento nas relações bilaterais com a Colômbia. A evidente incapacidade do Exército colombiano em controlar suas fronteiras prejudicou os esforços da administração Pastrana para conter o tráfico de drogas e ter êxito nas negociações de paz. Além disso, Washington passa a se preocupar mais com a segurança regional, identificando a Colômbia como uma ameaça. O resultado disso é o aumento do orçamento destinado a ajudar o governo Pastrana a lidar com os problemas do país (BAGLEY, 2000).

Em 1998, a Colômbia é "certificada" mais uma vez como país cooperador na guerra dos EUA contra às drogas, em função da preocupação americana com o aumento da produção e tráfico de drogas, assim como o aumento da violência guerrilheira e paramilitar e a piora na situação político-econômica colombiana. É válido lembrar que as "descertificações" sofridas no governo Samper acarretaram em diminuição da ajuda americana e no congelamento das atividades de negócio e fluxos de investimento estrangeiro no país. Ademais, a economia sofria com os resultados da administração clientelista e populista de Samper, associados com as recessões da Venezuela e do Equador (BAGLEY, 2000). Em função da "certificação" de 1998, a administração Clinton disponibiliza US\$ 289 milhões para auxílio no combate às drogas para 1999, tornando a Colômbia o terceiro maior receptor de ajuda americana (TICKNER, 2000).

Ao analisar as implicações da mudança de prioridade da política estadunidense, Bagley (2000) afirma que a maior atenção recebida pela Colômbia, acompanhada pelos pesados auxílios financeiros, condicionaram a maior presença americana nos assuntos domésticos colombianos. O autor cita que quando os EUA estipularam maior parte de sua assistência para operações de controle de drogas no sul do país, onde as FARC são mais ativas, o conflito entre o governo colombiano e essa guerrilha intensificou-se. Outro exemplo da influência americana é claro quando os EUA condicionaram a liberação de recursos à monitorização mais intensa de violações de direitos humanos e de vínculos entre Polícia ou Exército e grupos paramilitares por parte do governo. O mesmo autor aponta que o grande aumento de recursos disponibilizados a partir de 2000 pelos EUA, converteriam as ações militares colombianas em um assunto "interméstico" (tanto doméstico como internacional) do sistema político americano. Logo, no fim dos anos 1990, a esfera de influência americana está se deslocando "de seu tradicional *mare nostrum* – a ampla baía do Caribe – e se projeta com mais força no vértice andino do Continente sul-americano" (TOKATLIAN, 2002, p. 3).

Em agosto de 2000, o presidente Clinton (1993-2001), em uma visita de 10 horas à Colômbia, encontra-se com Andrés Pastrana em Cartagena, selando assim uma nova era nas relações interamericanas, pois tal encontro marcou a intenção americana de expandir sua esfera de influência para mais além da baía do Caribe (TOKATLIAN, 2002). A visita do presidente americano também teve efeitos na política doméstica do país, visto que Clinton assinalou o conflito colombiano e seus efeitos para a segurança dos EUA como um assunto de alta visibilidade pública; mostrou sua capacidade em levar a "guerra às drogas" usando mão pesada; buscou fixar uma política de Estado para o caso colombiano, frisando os aspectos bipartidarista, integral e de largo alcance (TOKATLIAN, 2002).

Apesar de a visita de Bill Clinton ter fortalecido Pastrana internamente, ela restringiu sua margem de manobra externa e a representou um forte golpe político contra a guerrilha, assim como legitimou a interferência americana nos assuntos domésticos da Colômbia (TOKATLIAN, 2002). No âmbito regional, foi reafirmada a unilateralidade americana em temas hemisféricos e contribuiu para a fama colombiana de "país problema" da região, o que fomentou a crescente militarização da região andina e amazônica a fim de conter um possível *spill over* da crise colombiana. Para Tokatlian (2002), era fundamental para os EUA definir

alianças e equilíbrios na região, de forma que foi estruturado um "cordão sanitário" ao redor da Colômbia.

O mesmo autor ainda debate sobre os respaldos dos países vizinhos da Colômbia ao Plano Colômbia. Os EUA contaram com o apoio, principalmente do Equador e do Panamá, que estavam mais interessados nos recursos do Plano do que na repercussão deste para o conflito colombiano. Quanto aos outros países próximos, os EUA obtiveram respostas implícitas e explícitas. Nicarágua, por exemplo, utilizou a situação para reivindicar o Arquipélago de San Andrés e Providencia, pertencente à Colômbia. Já Jamaica, Honduras, Haiti, Costa Rica e República Dominicana não mostraram qualquer oposição ao Plano. Brasil e Venezuela tiveram posições similares, fortificando suas fronteiras por receio da interferência americana na região, assim como de possíveis outras intenções, e do conflito colombiano *per se*. México oscilou entre distanciamento e respaldo, enquanto a Bolívia – que receberia US\$ 110 milhões do Plano – tendeu a aceitar as decisões americanas. O Cone Sul não mostrou grande interesse na situação, não condenando o Plano e a maior presença dos EUA (TOKATLIAN, 2002).

Em seu discurso de posse, Pastrana comenta a intenção de fazer um Plano Nacional de Desenvolvimento, porém este foi aprovado pelo Congresso no segundo ano de governo e foi declarado inconstitucional. Assim, a Diplomacia para a Paz e os elementos do Plano Colômbia acabaram substituindo o Plano Nacional de Desenvolvimento como cerne geral do governo. Mesmo sendo parte da estratégia do governo, o Plano Colômbia foi primeiro escrito em inglês, já que o primeiro destinatário do Plano era o Congresso americano, para só depois de semanas ser discutido nas instituições colombianas, ou seja, o plano de governo nem passou pelo Conselho de Ministros antes (CARDONA, 2001).

Outra peculiaridade do governo Pastrana foi a alta atividade da Comissão Assessora de Relações Exteriores. Esta foi criada no começo do século XX por Marco Fidel Suárez e trata-se de uma comissão consultiva do Presidente, não da Chancelaria, e pode ser convocada pelo chefe de Estado sempre que este achar conveniente (CEPEDA; PARDO, 1989). Na administração Pastrana a Comissão Assessora reuniu-se diversas vezes, o que possibilitou o governo obter maior consenso entre os partidos mais importantes em matéria de política exterior, já que a Comissão serve para avaliar previamente o consenso político quando a possíveis decisões de política externa (CARDONA, 2001). Pode-se concluir que a alta

atividade da Comissão evidencia o envolvimento pessoal do presidente nas decisões de políticas para o exterior, assim como seu interesse nessa área. Também identifica-se a Comissão como um mecanismo facilitador de tomada de decisão, visto que serve de consulta para prever oposição, encaixando-se na teoria organizacional de Welch (2005), através da qual ele conclui que quanto mais institucionalizado o Estado (maior complexidade organizacional) mais raro é o fenômeno de mudança de orientação na política externa. No caso da Comissão, a mudança passa a ser mais provável já que o processo decisório é facilitado.

Em 2001, no final do governo Pastrana, George W. Bush assume como presidente dos EUA e no mesmo ano apresenta a Iniciativa Andina de luta contra às drogas, que disponibilizaria US\$ 882,3 milhões para tal finalidade. Tal ajuda foi diminuída já em 2002 para US\$ 731 milhões que seriam divididos da seguinte maneira: a Colômbia, maior receptor, ficaria com US\$ 439 milhões, que seriam divididos entre ajuda econômica e social (US\$ 164 milhões) e assistência antinarcóticos e segurança (US\$ 275 milhões); além disso, o país receberia US\$ 218,9 milhões em ajuda militar e policial dos EUA. Os países vizinhos também seriam beneficiados pela Iniciativa Andina, recebendo US\$ 292 milhões: o Peru, US\$ 135 milhões, a Bolívia US\$ 91 milhões, o Equador, US\$ 37 milhões e o Panamá, US\$ 9 milhões. Brasil e Venezuela, os mais reticentes em relação ao Plano Colômbia, receberam US\$ 12 milhões e US\$ 8 milhões respectivamente (SILVA, 2013). A imagem 8 esquematiza os valores e seus respectivos receptores.

Imagem 8 – Orçamento disponibilizado pela Iniciativa Andina por país

Colômbia	439	Brasil	12
Peru	135	Venezuela	8
Bolívia	91	Panamá	9
Equador	37	Total	731

Fonte: Silva (2013, p 335)

A nova estratégia republicana baseou-se em três linhas de atuação: a consolidação do lado bélico-ofensivo do Plano Colômbia; "norte-americanizar" a guerra contra às drogas no hemisfério; e lograr a fixação de um cordão sanitário diplomático-militar ao redor da Colômbia (TOKATLIAN, 2002). É possível identificar certa continuidade com a política vigente no governo Clinton, visto que o envolvimento continua indireto, mas ainda relevante na crise colombiana. A Iniciativa Andina reforça o Plano Colômbia, focando nos polos onde acontecem as etapas do narcotráfico e conseguindo apoio dos países da região, criando um poder interventor em caso de descontrole interno (TOKATLIAN, 2002).

O cordão sanitário promovido pelos EUA não é uma novidade da Iniciativa Andina, ele está presente desde o Plano Colômbia, quando foram disponibilizados recursos americanos para os países vizinhos da Colômbia com o intuito de garantir aliados na guerra às drogas. A política de cordão sanitário adiciona mais um elemento de tensão na região, pois enfatiza a Colômbia como polo disseminador de insegurança no hemisfério, além de consagrar a presença e influência americana na região. Portanto, argumenta-se que a promoção do cordão sanitário em volta do país age no sentido de dar estabilidade a política externa colombiana vigente nesse contexto – a política externa guiada pelo princípio de *réspice polum* – visto que grande partes dos países vizinhos são parte da estratégia americana, limitando a margem de manobra da Colômbia para explorar as relações bilaterais com novos parceiros. Logo, aplica-se a taxonomia de estabilizadores de Goldmann (1982) para classificar o cordão sanitário como um estabilizador internacional.

O 11 de setembro de 2001, marca as relações colombiano-estadunidenses no novo governo Bush. Nesse contexto, de "guerra ao terrorismo", a Colômbia passa a ser vista com ainda maior preocupação pelos americanos, na sua condição de polo de insegurança hemisférica, especialmente porque nesse ano as FARC, o ELN e a AUC – o três são grupos colombianos – entraram na lista do Departamento de Estado de organizações terroristas mais importantes (CARDONA, 2001). Tal situação serve como mais uma justificativa para a interferência americana na crise colombiana, assim como piora a imagem do país perante o mundo, principalmente frente aos vizinhos, que antes desse infortúnio já estavam atentos à segurança de suas fronteiras. Ademais, o foco da política de segurança americana desloca-se do combate às drogas para a guerrilha e grupos paramilitares, surgindo assim o conceito de narcoterrorismo (VILLA; OSTOS, 2005).

Com a questão do terrorismo em alta, a partir dos ataques às Torres Gêmeas, a Colômbia passa a ser cada vez mais pressionada pelo sistema internacional e, principalmente, pelos EUA, para lidar com a questão do terrorismo propagado pelos grupos guerrilheiros. Tal pressão leva a uma mudança de atitude nos âmbitos externos, como foi supracitado, de forma que o tema passa a estar mais presente na agenda internacional colombiana. Analisando essa mudança na política externa, podemos utilizar a escala de Hermann (1990) para classificar a extensão de tal mudança. A maior presença do terrorismo na política externa, assim como a maior atuação colombiana no sentido de combatê-lo, encaixam-se no segundo nível de mudança, *program changes*, visto que mudam os meios pelos quais aborda-se o mesmo objetivo, a luta contra o narcotráfico e a pacificação interna. A maior urgência para administrar o problema do terrorismo fez com que o país adotasse uma nova lente para encarar o conflito, sendo uma mudança qualitativa na política.

Em 2002, a credibilidade do governo Pastrana é ameaçada pelo encerramento dos processos de paz com as guerrilhas. Em 7 de agosto de 2002, o presidente rompe as negociações com o ELN, depois de já ter rompido as negociações com as FARC em janeiro do mesmo ano. Em ambos os casos, afirmou-se uma falta de colaboração por parte das guerrilhas, segundo Pastrana "um processo de paz sem resultados e sem a vontade de um dos lados...não é viável" (PASTRANA, 2002). Além disso, o Secretário de Estado dos EUA, Colin Powell, afirmou que culpa sem ambiguidades as FARC pelo colapso das negociações, de forma que reconhece o esforço do Estado colombiano no processo (ESTENSSORO, 2002).

Nesse discurso, Pastrana (2002) afirma que:

El país sabe y el mundo lo sabe: Lo que yo quiero es seguir avanzando en el proceso de paz y, si estuviera en mis manos, como ellos dicen, estaríamos sentados negociando el cese al fuego y de hostilidades, del secuestro, y la agenda temática. Pero han sido las FARC las que, con su actitud, hoy nos enfrentan a esta situación. Para negociar se necesitan dos. Y la triste realidad es que las FARC no quieren seguir negociando, así disfracen esta intención bajo pretextos determinados como la pretendida falta de garantías de la Zona de Distensión, cuando Colombia entera y el mundo son testigos de que, si algo ha tenido la guerrilla, son garantías para actuar, para deliberar y para negociar en dicha Zona, y que jamás ha peligrado su seguridad dentro de ella.

Com o governo Pastrana, inaugura-se uma fase, cunhada por Villa e Ostos (2005) de "política de mão dupla", na qual consolidaram-se as negociações com as FARC e a presença político-militar dos EUA cada vez mais visível. No nível externo, a administração Pastrana

logrou retomar plenamente as relações com Washington, o que acarretou na maior internacionalização do conflito interno do país e no Plano Colômbia. Internamente, o governo não teve tanto sucesso em legitimar-se, visto que as negociações de paz, principalmente com as FARC, fracassaram, a violência política aumentou e a economia não ia bem (VILLA; OSTOS, 2005).

A Diplomacia para a Paz ditou o tom da política externa do governo Pastrana, através dela, a Colômbia logrou melhorar suas relações com os EUA, pois ela representou uma atitude mais ativa e certa por parte do governo colombiano, atitude que materializou-se na figura do presidente Andrés Pastrana. Mesmo com o abandono das negociações de paz, a Colômbia obteve êxito em melhorar sua imagem no exterior, sendo mais presente nos fóruns multilaterais e buscando recursos no exterior. Ademais, a substituição do plano de paz sugerido por Pastrana no começo do governo pelo Plano Colômbia, assinala o alinhamento com os EUA e a volta da vigência do princípio de *réspice polum* na política externa colombiana. Em razão de tais fatores, pode-se afirmar que as relações colombiano-estadunidenses melhoraram nesse período.

5 CONCLUSÃO

Analisando as relações bilaterais colombiano-estadunidenses nos governos Samper (1994-1998) e Pastrana (1998-2002), sob a lente de diferentes abordagens teóricas sobre mudança de política externa, conclui-se que a hipótese proposta no começo deste trabalho é comprovada, ou seja, houve uma melhora relativa nas relações bilaterais entre EUA e Colômbia no governo Pastrana (1998-2002) em relação ao governo Samper (1994-1998) no âmbito político-diplomático. Pode-se atribuir essa melhora a uma atitude mais ativa e assertiva por parte do presidente Pastrana – evidenciada pela alta atividade da Comissão Assessora – a adoção da Diplomacia para a Paz e o Plano Colômbia e seus elementos.

O governo Samper herdou do governo Gaviria uma relação bilateral já deteriorada com os EUA, devido à decisão da Assembleia Constituinte de proibir a extradição de colombianos e à fuga de Pablo Escobar em 1992. As suspeitas de que a campanha eleitoral de Ernesto Samper tenha recebido recursos provenientes do Cartel de Cali minam a

legitimidade de seu governo desde o começo, posto que a Colômbia passa a ser conhecida como uma "narcodemocracia" no sistema internacional e, principalmente, dentro das instituições norte-americanas. Neste cenário, a postura americana é majoritariamente fria e reticente quanto à capacidade de Samper ser um aliado na "guerra às drogas", o que é explicitado com as descertificações de 1996 e 1997. Ainda no âmbito internacional, a Colômbia é marcada no continente como país problema, representando um risco para seus vizinhos, principalmente a partir da descertificação sofrida em 1996, pois com ela a Colômbia passa a ser o primeiro país democrático a entrar para a lista dos descertificados.

No âmbito doméstico, o governo Samper sofreu diversos golpes à sua credibilidade. Pode-se elencar a prisão do ex-tesoureiro de sua campanha eleitoral, Santiago Medina, e a acusação do então Ministro da Defesa, Fernando Botero – ele acusou Samper, publicamente, de ter conhecimento sobre recursos provenientes do narcotráfico na sua campanha – como fatos que enfraqueceram Samper e agudizaram a polarização política interna, vigente desde o começo do mandato. Além disso, verifica-se a frustração da incipiente tentativa de diálogo com as FARC como outro elemento deslegitimador do governo, já que esse grupo guerrilheiro condicionou iniciar qualquer negociação à renúncia de Samper, pois não reconheciam este como interlocutor válido.

Identificam-se a situação bilateral com os EUA, herdada do governo Gaviria, a fama de narcodemocracia, decorrente do escândalo da campanha eleitoral, e as descertificações sofridas, em 1996 e 1997, como estabilizadores internacionais, na terminologia de Goldmann (1982). Cada um dos elementos elencados foi determinante para desacreditar o governo Samper, tanto no âmbito externo quanto interno, o que resulta na pouca margem de manobra desse governo para ditar uma política externa mais ativa, tendo que seguir as linhas determinadas pelos americanos, de forma a "agradá-los", na tentativa de recuperar o prestígio internacional e obter ajuda ao manejar a crise interna. Assim, verifica-se que as relações colombiano-estadunidenses moldaram a política externa colombiana de forma que esta fosse guiada pelo princípio de *réspice polum*.

O cenário interno também contribuiu para a maior deslegitimação da administração de Samper. A prisão de Santiago Medina e a acusação de Fernando Botero encaixam-se também na terminologia de Goldmann (1982) como estabilizadores políticos, pois também engessaram o poder do presidente de propor uma política externa de maior expressão. Já o

não reconhecimento das FARC atua como uma agente de mudança, na acepção de Gustavsson (1999), visto que colaborou para o alinhamento da política externa colombiana com os EUA, já que o presidente não tinha como manejar a crise interna sozinho e necessitava do apoio americano. De maneira geral, sustenta-se que, durante o governo Samper, as relações bilaterais colombiano-estadunidenses foram frias e distantes, mesmo com o maior alinhamento da Colômbia com os EUA, e que a política externa não sofreu grandes mudanças, muito em função da fraqueza do Presidente. Tanto a imagem externa do país como o cenário interno corroboraram tal fraqueza, assim como o aumento da dependência da Colômbia na sua relação bilateral com os EUA.

Tal cenário, aliado ao crescimento do movimento guerrilheiro e seu vínculo com o narcotráfico, condicionou a política externa que seria adotada por Pastrana. O presidente, eleito sob grande expectativa dos EUA de conseguir um novo aliado na "guerra às drogas", desde o começo age no sentido de melhorar a tensão nas relações bilaterais com a potência estadunidense. Mesmo antes de sua posse, Pastrana mostra-se determinado a negociar com as FARC e a completar o processo de pacificação; inclusive, faz desse objetivo a coluna vertebral de sua política externa, a Diplomacia para a Paz. Inicialmente é proposto o "Plano para a Paz, Prosperidade e Fortalecimento do Estado", que logo no segundo ano de governo é substituído pelo Plano Colômbia. Tal mudança significou uma estratégia do governo Pastrana para obter mais recursos dos EUA a fim de lidar com a crise interna, visto que o Plano Colômbia significou um retorno à lógica tradicional da "guerra às drogas" e a volta do princípio *réspice polum*. Essa estratégia logrou êxito e aproximou ainda mais os dois países no âmbito político-diplomático, comportando-se como uma *program change* (HERMANN, 1990). A partir daí a abordagem para a paz muda e a estratégia passa a ser a maior militarização do conflito interno, em detrimento do maior envolvimento da Polícia Nacional – mudança visível nas proporções do orçamento do Plano Colômbia destinadas ao Exército e a Polícia – assim como o reconhecimento das guerrilhas como parte do problema do narcotráfico por parte dos EUA.

Identifica-se que as relações com os EUA, especialmente quando o Plano Colômbia entra em vigência, implicaram a piora das relações da Colômbia com os países limítrofes, já que estes desconfiavam das iniciativas americanas para o hemisfério e temiam um processo de *spill over* da crise doméstica colombiana através das fronteiras. Além disso, o cordão

sanitário ao redor da Colômbia – promovido tanto pelo Plano Colômbia quanto pela Iniciativa Andina – atuou como um estabilizador internacional de política externa (GOLDMANN, 1982), visto que focalizou a Colômbia como polo disseminador de insegurança e deu mais poder para os EUA na região, limitando a margem de manobra do governo colombiano. Dessa forma, utilizando o modelo de Gustavsson (1999), classifica-se o isolamento da Colômbia na região como um agente de mudança de política externa, pois corrobora o maior alinhamento com os EUA.

Mesmo com o abandono da tentativa de pacificação e diálogo com as FARC, em 2002, as relações continuaram próximas e a Colômbia recebeu mais recursos através da Iniciativa Andina. O fracasso das negociações de paz foi mais desgastante para o governo internamente do que externamente, visto que a Diplomacia para a Paz logrou melhorar a percepção internacional da Colômbia, ao motivar maior compreensão e sensibilidade das outras nações frente aos desafios domésticos do país. A afirmação do Secretário de Estado dos EUA, Colin Powell, de que o fracasso das negociações foi culpa das FARC, exemplifica o apoio externo que a Colômbia recebeu nesse período.

A própria transição do governo Samper para o Pastrana atua como um agente de mudança da política externa, pois pode-se dizer que foi um sopro de esperança para o país melhorar sua relação com os EUA e sua imagem no exterior. Dessa forma, a própria eleição de 1998 foi um agente doméstico-político de mudança, na acepção de Gustavsson (1999). Porém, ao avaliar de maneira geral a mudança que se deu entre a política externa dos dois governos em análise, verifica-se uma mudança de tipo *program/goal change*, na escala de graus de mudança de Hermann (1990). Houve mudança de ênfase em certos aspectos da política externa, como um maior empenho em conseguir apoio externo e em melhorar a percepção americana da Colômbia como um aliado na "guerra às drogas", assim como houve uma mudança de objetivos da política externa. A política externa de Samper não tinha um objetivo concreto (devido principalmente a falta de credibilidade do presidente), já a política externa do governo Pastrana é mais bem delineada e tem como objetivo claro o processo de pacificação.

É válido lembrar que não houve grandes mudanças por parte do Executivo colombiano em relação à luta contra às drogas internamente: em ambos governos analisados foi feita a erradicação aérea de cultivos, a não legalização, interdição marítima, mantiveram-

se as autorizações para monitoramento, o apoio ao combate à lavagem de dinheiro, etc (CARDONA, 2001). Ao analisar as diretrizes gerais de cada política externa, observa-se que ambos governos propuseram estratégias parecidas. Tanto o governo Samper como o Pastrana tencionavam investir nas relações comerciais com a Venezuela, ter uma relação positiva com os EUA, aumentar as relações com a Europa, etc. O que muda na política externa é a ênfase em certos pontos, como a melhora da imagem do país no exterior e a alta internacionalização do processo de paz, assim como a definição deste como cerne da orientação internacional do governo de Andrés Pastrana. Este teve êxito ao convencer os EUA a aceitar a temática da pacificação como prioridade, o que mostra o empenho deste governo nessa estratégia. Também pode-se apontar para o fracasso em tentar desnarcotizar a agenda com os EUA, como era a intenção no começo da administração, visto que nunca se insistiu tanto na cooperação dentro do marco do conflito interno, resultando, na prática, em uma "narcotização positiva" da agenda bilateral.

Logo, conclui-se que não houve uma *international orientation change* (ainda na escala de Hermann, 1990), já que em nenhum momento, nos dois governos citados, mudaram-se completamente as relações internacionais da Colômbia e seu papel no sistema internacional, posto que nunca houve um rompimento formal com os EUA. A ausência de uma mudança mais radical na política externa de um governo para outro, reside no fato de que a Colômbia é um país institucionalizado e democrático, o que para Welch (2005) é uma das condições para a mudança da orientação internacional seja um fenômeno raro, cuja probabilidade de ocorrer aumenta em países não democráticos, ou seja, com menos elementos no processo de decisão e menos complexos institucionalmente.

Identifica-se que a melhora nas relações no âmbito político-diplomático com os americanos na administração Pastrana advém de frutos da Diplomacia para Paz e da postura do próprio presidente, assim como de aspectos circunstanciais, como o próprio fracasso do governo Samper como aliado dos EUA, evidenciado pelas duas descertificações sofridas. Verifica-se uma orientação ambígua no governo Samper, enquanto que no governo Pastrana a predominância do princípio de *réspice polum* correspondeu à necessidade de reativar as relações bilaterais com os americanos e um reflexo da incapacidade de o governo colombiano controlar sozinho a crise interna. Em ambos os governos analisados, portanto, conclui-se que

as relações colombiano-estadunidenses contribuíram no sentido de moldar a orientação da Colômbia às preferências americanas, ainda que por motivos e meios distintos.

REFERÊNCIAS

ACUERDO Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, 1993. Disponível em:

http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/eu_colombia/acuerdo_marco_cooperacion_es.pdf. Acesso em: 28 out. 2019

ALOCUCIÓN presidencial sobre el fin del proceso de paz. Disponível em:

,<<https://andrespastrana.org/apav2/portfolio-items/alocucion-presidencial-sobre-el-fin-del-proceso-de-paz/>>. Acesso em: 28 out. 2019

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

BAGLEY, Bruce Michel. Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 49-50, p. 5-38, mai. 2000.

CARDONA, Diego; PARDO, Diana. El procedimiento de la Certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos". **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 29, p. 3-6, jan. 1995.

CARDONA, Diego. La política exterior de la Administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 53, p. 53-74, sep. 2001.

CASTRO, Andres Cavelier. **Descertificado el Gobierno Samper**. Disponível em:

<http://www1.udel.edu/leipzig/texts2/tia01037.htm>. Acesso em: 2 nov de 2019.

CEPEDA, Fernando; PARDO, Rodrigo. "La política exterior colombiana 1930", "La política exterior colombiana, 1946-1974", "La política exterior colombiana, 1974-1986". In: TIRADO, Alvaro (Ed). **Nueva Historia de Colombia**. Bogotá: Editora Planeta, Tomo III, 1989.

CHERNICK, Marc W. Las dimensiones internacionales de los conflictos internos de América Latina: de la guerra fría (a la paz negociada en Centroamérica) a la guerra antinarcótica. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 41, p. 5-43, jan. 1998

COLÔMBIA. Presidente (1998-2002: Andrés Pastrana Arango). **Discurso de posse de Andrés Pastrana Arango como Presidente da República**. Bogotá, 7 ago. 1998. Disponível em: <https://andrespastrana.org/apav2/portfolio-items/una-colombia-en-paz>

COLÔMBIA. **Plan Colombia: Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State**, Bogotá, Colombia, Octubre, 1999 <<http://IOWW.presidencia.gov.co/webpresi/plancolo/index.htm>>.

COLÔMBIA. **Información estadística-exportaciones**, 2001. Disponível em: <http://www.dane.gov.co/Novedades/Indicadores/Exportaciones__Variacion_acumu/exportaciones_variacion_acumu.html>. Acesso em: 5 nov. 2019.

COLOMBIA REPORTS. **Coca cultivation**, 2019. Disponível em: <https://colombiareports.com/coca-cultivation-statistics/>. Acesso em: 5 nov de 2019.

COLOMBIA REPORTS. **Kidnapping and Extortion**, 2019. Disponível em: <https://colombiareports.com/colombia-kidnapping-and-extortion-statistics/>. Acesso em: 3 nov de 2019

ESTENSSORO, Hugo. **Pastrana: firmeza no fim do governo?** . Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2002/020114_analiseag.shtml/ Acesso em: 27 de outubro de 2019

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GOLDMANN, Khell. Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilization. **World Politics**, v. 14, n. 2, p. 230-266, Cambridge, jan. 1982.

GUSTAVSSON, Jakob. How Should We Study Foreign Policy Change? **Cooperation and Conflict**, v. 34, n. 1, p. 73-95, Lund, mar. 1999.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 34, n.1, p. 3-21, mar. 1990.

ISAACSON, Adam. La asistencia estadounidense a la seguridad en los países de la región andina, 2000-2001. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 49-50, p. 62-81, mai. 2000.

INFORME de la Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos: Colombia: una nueva sociedad en un mundo nuevo. **Análisis Político**, Bogotá, edición especial, n. 1, jul. 1997. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/issue/view/5098>. Acesso em: 20 out. 2019.

- KAUF, Phillip. El poder-conocimiento y los medios masivos dentro del contexto internacional: el narcotráfico y las relaciones Estados Unidos-Colombia. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 35, p. 3-12, jul. 1996
- KEELER, John. Opening the Window for Reform. **Comparative Political Studies**, v. 25, n. 4, p. 433-486, Nova Iorque, jan. 1993.
- KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Boston: Little, Brown and Company, 1984
- KORNAT, Gerhard D. Formulando la política exterior colombiana. In: BORBA, Sandra; TICKNER, Arlene. **Relaciones Internacionales y política exterior de Colombia**. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2001, p. 49-77.
- MUJICA, María Eugenia; THOUMI, Francisco. Las negociaciones de paz y la participación de las guerrillas colombianas en el narcotráfico. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 36, p. 41-47, out, 1996.
- LAURENT, Muriel. La cooperación externa de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 37, p. 17-29, jan. 1997.
- PARDO, Rodrigo. Algunos aspectos de la política exterior colombiana en la Administración Samper. [Entrevista concedida a] CEI. **Colombia Internacional**, Bogotá n. 27, p. 3-8, ago. 1994.
- PARDO, Rodrigo. Relaciones internacionales y procesos de paz: proyecciones sobre escenarios. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 51, p. 28-50, jan. 2001.
- PARDO, Rodrigo; TOKATLIAN, Juan G. Teoría y práctica de las relaciones internacionales: el caso de Colombia. **Estudios Internacionales**, Bogotá, n. 81, p. 94-135, jan/mar. 1988.
- PASTRANA, Andres. **Discurso del 9 de enero de 2002**. Disponible em: <https://es.wikisource.org/wiki/Discurso_del_Presidente_Andr%C3%A9s_Pastrana_del_9_de_enero_de_2002>. Acesso em: 31 de out de 2019
- RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, nº 1, p. 9-41, jan/jun. 2012.
- SAMPER assume na Colômbia e promete combater o narcotráfico. **Folha de São Paulo**, 1994. Disponible em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/8/08/mundo/10.html>>. Acesso em: 31 de out. de 2019.
- SAMPER, Ernesto. Palabras del señor presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano, en el acto de presentación de la política contra las drogas. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 29, p. 40-44, jan. 1995.

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

SOTO, Guillermo Fernández De. Logros de la política exterior de Colombia: 1998-2002. **Colombia Internacional**, Bogotá, no. 53, p. 76-93, sep, 2001.

SUÁREZ, Marco Fidel. Tratado entre Colombia y Estados Unidos. **El Liberal**, Bogotá, 1914, p. 3.

TICKNER, Arlene. Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. **Colombia Internacional**, no. 49-50 (2000): 40-61. <https://doi.org/10.7440/colombiaint49-50.2000.02>

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Condicionalidad y drogas: el caso de Colombia. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 37, p. 4-9, jan.1997.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Acerca de la dimensión internacional de la guerra y de la paz en Colombia: conjeturas sobre un futuro incierto. In: LEAL, Francisco. **Los laberintos de la guerra: Utopías e incertidumbres sobre la paz**. Bogotá: Tercer Mundo, 1999, p. 243-268.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo?. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 48, p. 35-43, jan. 2000.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Colômbia: mais insegurança humana, menos segurança regional. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 129-166, jun. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292002000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 oct. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Resposta comunitaria al Plan especial de cooperación de Colombia** (Propuesta de reglamento SPG, Proyecto de Decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros de la CECA, Propuesta de Resolución). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:51990DC0254>. Acesso em: 26 out. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. Presidente (1981-1989: Ronald Reagan). **Speech to the Nation on the Campaign Against Drug Abuse**. Washington, 14 sep. 1986a. Disponível em: <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/september-14-1986-speech-nation-campaign-against-drug-abuse>. Acesso em: 15 out. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. **Narcotics and national security: NSDD-221**. Washington: The White House, 8 abr. 1986b. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm>>. Acesso em: 30 out. 2019

UNITED STATES OF AMERICA. **Drug Control: Narcotics Treta from Colombia Continúes to Grow**, Washington, DC: United States General Accounting Office (GAO), jun. 1999, p. 4-5.

UNITED STATES OF AMERICA. The White House, United States. **Proposal for U.S. Assistance to Plan Colombia**. Washington D.C., 2000a. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/Colombia/aid/aidprop4.htm>>. Acesso em: 24 out. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense, United States, **Colombia Supplemental**, Washington, DC, jan. 2000b. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/colombia/aid/aidprop3.htm>>. Acesso em: 10 out. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. US Government Printing Office. **Report to Congress on Voting Practices in the United Nations**, 1996, 1997. Washington D.C.. Disponível em: <https://www.state.gov/voting-practices-in-the-united-nations/>. Acesso em: 18 out, 2019.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 86-110, Dez. 2005.

WELCH, David. **Painful Choices: A Theory of Foreign Policy Change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.