

7.00.00.00-0 CIÊNCIAS HUMANAS  
7.09.00.00-0 CIÊNCIA POLÍTICA

## **FRAGILIZAÇÃO DO ESTADO NA COLÔMBIA: ESTABILIDADE ECONÔMICA, CRIME ORGANIZADO E VIOLÊNCIA POLÍTICA**

NATÁLIA POLLACHI

Curso de Relações Internacionais – Faculdade de Ciências Sociais

CARLOS EDUARDO FERREIRA DE CARVALHO

Departamento de Economia – Faculdade de Ciências Econômicas e Atuariais

RESUMO: A PESQUISA ANALISOU O PROCESSO DE FRAGILIZAÇÃO DO ESTADO COLOMBIANO ANTE A AÇÃO DO TRÁFICO DE DROGAS E DO CONFLITO ARMADO INTERNO DE ORIGEM POLÍTICA. O OBJETIVO É COMPREENDER A RELAÇÃO PECULIAR QUE SE ESTABELECE ENTRE, DE UM LADO, A PERMANENTE PRODUÇÃO E TRÁFICO DE COCAÍNA, O PROLONGADO CONFLITO ARMADO INTERNO E, DE OUTRO, A SURPREENDENTE ESTABILIDADE ECONÔMICA DO PAÍS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS COMPARATIVAMENTE A OUTROS DA AMÉRICA LATINA. A PESQUISA PROCUROU REFERÊNCIAS EM TEORIAS DE POLÍTICA COMPARADA E NA HISTÓRIA DO PAÍS, TANTO NA VIOLÊNCIA DE ORIGEM POLÍTICA HISTÓRIA ECONÔMICA, COM DESTAQUE PARA AS POLÍTICAS FISCAIS, COMO NA ECONOMIA DO NARCOTRÁFICO. A COLÔMBIA TEM VÁRIOS ASPECTOS DE UM ESTADO FRAGILIZADO. SUAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS CONTRIBUÍRAM PARA O SURGIMENTO E A MANUTENÇÃO DA VIOLÊNCIA POLÍTICA, QUE AS FRAGILIZA E FRAGMENTA A SOCIEDADE EM QUE SE INSEREM. A ESTABILIDADE ECONÔMICA DEVE-SE MUITO ÀS EXPORTAÇÕES DE CAFÉ E DE PETRÓLEO, EM CONDIÇÕES E MOMENTOS FAVORÁVEIS, E TAMBÉM AOS RECURSOS GERADOS PELA PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO DE COCAÍNA. EMBORA A MAIOR PARTE DOS RECURSOS GERADOS PELA DROGA NÃO SEJA APROPRIADA PELOS COLOMBIANOS, A PARCELA QUE RETORNA AO PAÍS É MUITO RELEVANTE. HÁ DIVERSAS EVIDÊNCIAS DE QUE O GOVERNO DA COLÔMBIA UTILIZOU MECANISMOS PARA FAVORECER A INTERNALIZAÇÃO E O "BRANQUEAMENTO" DESSES RECURSOS, COMO ANISTIAS TRIBUTÁRIAS, PARA ESTIMULAR INVESTIMENTOS NO PAÍS E EQUILIBRAR SUAS CONTAS EXTERNAS. FORAM TAMBÉM ANALISADAS, NESTA PESQUISA, AS DIVERSAS POLÍTICAS ADOTADAS PARA ESTABILIZAR SOCIALMENTE A COLÔMBIA E, COM MAIS DETALHES, A ESTRATÉGIA DE "GUERRA AO TERROR" DO EX-PRESIDENTE ÁLVARO URIBE.

Palavras-Chave: Conflito Armado Interno, Tráfico de Drogas, Estabilidade Econômica.

### **Introdução**

Esta é uma pesquisa exploratória sobre a relação entre estabilidade econômica, conflitos armados e narcotráfico na Colômbia, um cenário incomum e aparentemente contraditório. O Estado colombiano, ao mesmo tempo em que politicamente chega a ser classificado como fragilizado, e até falido, e que figura entre os maiores produtores e exportadores de drogas do mundo – o que contribui para sua histórica instabilidade

social –, vê sua economia evoluindo de forma mais tranqüila que a de outros países latino-americanos e de história semelhante.

A Colômbia passou sem grandes oscilações pela crise da dívida externa que assolou a América Latina na década de 1980. A única grande crise econômica após 1905 se deu em 1999, por descontrole das dívidas públicas e privadas. Em cerca de três anos já estava estabilizada, enquanto outros países da região tiveram crises mais graves e mais prolongadas.

Nosso interesse pelo caso veio também da constatação da particularidade de se tratar de um país que, apesar de em muitos momentos ter sido conivente com o narcotráfico e viver um conflito interno com grupos considerados terroristas por muitos outros países, nunca teve suas relações internacionais seriamente ameaçadas, com exceção de 1996, quando o Presidente da República foi acusado de receber doações de campanha de narcotraficantes. Não obstante ter sido durante décadas o maior exportador de cocaína do mundo, a Colômbia nunca se afastou ou foi afastada do cenário internacional, como aconteceu com muitos outros Estados considerados “párias”. E, hoje, é o parceiro mais direto e representativo da política dos Estados Unidos na América do Sul.

As hipóteses iniciais consideravam a possibilidade de as turbulências internas terem isolado a condução da política econômica em relação aos conflitos políticos, bem como de a receita do narcotráfico ter se tornado um fator estabilizante.

Essa pesquisa procurou conectar essas esferas da vida colombiana que raramente são relacionadas, já que nenhum texto encontrado tratou de relacioná-las. Assim, adquiriu um caráter exploratório sobre essa relação. Não há conclusões definitivas, mas sim a apresentação de indícios e o levantamento do tema como um objeto de pesquisas futuras.

## **1. Desenvolvimento**

### **1.1 Metodologia**

A fase inicial da pesquisa foi de contato com o tema mediante leitura do debate em torno dos Estados chamados de falidos, estudo de política comparada, descrições da estrutura do tráfico internacional de drogas e das guerrilhas, além de contato com a história colombiana. Após essa primeira etapa, o foco foi concentrado em leituras

analíticas da história econômica do país, com especial atenção para o período das décadas de 1950 e 1960, em que se formaram as guerrilhas e se expandiu o narcotráfico, e para os anos 80, por apresentarem a peculiar estabilidade econômica ante a crise internacional provocada pela elevação das taxas de juros dos Estados Unidos e a crise da dívida externa.

## **1.2 Resultados**

A classificação da efetividade dos Estados pode ser feita por diversos critérios, para poder compará-los independentemente dos direitos adquiridos por seus cidadãos ao longo da História. Adotamos a definição clássica de que um Estado eficiente é aquele que tem domínio sobre um território definido e sobre sua população, mantendo ainda o monopólio do uso legítimo da força.

Por essa definição, a Colômbia pode ser considerada um Estado fragilizado, uma vez que não tem controle total de seu território, em parte sob domínio de grupos civis armados e de traficantes, cidadãos que o governo não controlava e que exerciam o monopólio da violência nessas áreas. Trata-se de uma classificação que tende a melhorar com os recentes sucessos das políticas de combate ao conflito armado e ao tráfico de drogas, cujos resultados, apesar de obtidos por meios e dados questionáveis, parecem indicar um fortalecimento do Estado. Inegavelmente, há uma melhora em comparação com as estimativas de um terço do território sob controle alheio ao Estado na década de 1980/1990.

Esse conflito armado interno tem raízes profundas na história colombiana, marcada pela desigualdade social e por uma política centralizada e oligopolista controlada pelas elites descendentes dos colonizadores e latifundiários. O poder esteve por cerca de um século variando apenas entre dois partidos políticos, o Liberal e o Conservador, que chegaram a se enfrentar num confronto direto no início do século XX. É um tipo de regime que se encaixa na teoria dos custos de Robert Dahl (2005:37), segundo a qual, quanto maiores os custos de aceitar a derrota, de se tornar oposição (altos em um regime centralizado e exclusivista), menores as chances de ser mantido um regime efetivamente competitivo.

Esses altos custos de derrota fariam os perdedores partirem para o “tudo ou nada” político ou buscarem outras vias, extra-oficiais, de manter seu poder ou tomá-lo para si. É isto que se observa na história colombiana: conflitos diretos, fraudes

eleitorais e estabelecimento de milícias pelos latifundiários, a fim de manterem o poder local e o controle sobre os camponeses.

O momento que marcou uma mudança no tom dessa relação política deu-se em 1948, com o assassinato de um popular candidato à Presidência que prometia mudanças sociais profundas. A morte de Jorge Gaitán nunca teve mandante confirmado, mas a condenação popular do partido de oposição a ele, o Partido Conservador, gerou um levante popular espontâneo e desorganizado que revolveu o país, chamado “*El Bogotazo*”.

As eleições tiveram que ser antecipadas, mas o seguimento da desordem e, também, o aparecimento das primeiras guerrilhas foram as justificativas para a instalação de uma ditadura em 1953, que durou quatro anos. A ditadura foi substituída por um acordo entre os partidos tradicionais – Conservador e Liberal –, pelo qual haveria eleições diretas, mas, independentemente do resultado, eles se alternariam no governo do país.

Essa confirmação do desprezo à democracia incentivou ainda mais a busca por outras vias, já estimulada pelo passado colombiano e pela realidade da Guerra Fria, logo acompanhada pelo sucesso da Revolução Cubana. As guerrilhas se multiplicaram em várias regiões do país, com diferenças nos meios empregados e base de apoio, geralmente formada por camponeses, estudantes e até membros do clero influenciados pela Teologia da Libertação.

Logo surgiu a reação a essas guerrilhas, milícias de latifundiários, grupos em disputa pelo controle territorial e vingadores, grupos que foram ganhando autonomia e ficaram conhecidos como “pára-militares”. Igualmente violentos e ilegais na defesa de seus interesses, contaram muitas vezes com a anuência do Estado pelo objetivo comum de combater as guerrilhas.

Foi também nessa época que o sucesso da cocaína entre consumidores de classe média e alta, sobretudo nos Estados Unidos, fez que o relativamente pequeno cultivo de maconha colombiano fosse substituído por grandes plantações de coca. Mais tarde, a descoberta do *crack* – variante de efeito mais potente e mais destrutivo, porém mais barato – gerou uma demanda ainda maior aos traficantes de derivados da coca.

A formação dos grandes cartéis de barões (ou *dons*) da droga espalhou mais violência, tanto nas áreas rurais como nas urbanas. A soma de cartéis, guerrilhas, pára-militares, além da repressão do governo, gerou tamanha violência e instabilidade que o período entre 1950 e meados dos anos 60 ficou conhecido simplesmente como “*La Violencia*”.

O impacto econômico do tráfico de drogas pode ser indicado pela distribuição de seus ganhos. Estima-se (KOPP, 1998) que menos de 1% fica com os plantadores de coca, camponeses que muitas vezes são forçados a mudar de cultivo ou são incentivados pelo pior rendimento de outras culturas. Cerca de 50% do valor final fica com os traficantes, que vendem a chamada pasta base, enquanto o restante fica com os que entregam a droga no país de destino e com os varejistas.

Supondo que os traficantes colombianos só participem na cadeia de abastecimento até a exportação para o país de destino, 50% do valor movimentado pela droga é manuseado por eles, e desse percentual apenas 1% é relativamente distribuído entre camponeses. Ou seja, quase tudo fica concentrado nas mãos de poucos.

Mas de quanto dinheiro estamos falando? As estimativas da ONU (UNITED NATIONS, 2008) apontaram que, para uma movimentação de 50 bilhões de dólares em 2008, 50% disso representa 7,8% do PIB colombiano, uma quantia que não pode ser desprezada.

Boa parte desse dinheiro não costuma ficar no país exportador. Supõe-se que, apesar de parte ser repatriada mediante lavagem de dinheiro e investida no país (ainda que em áreas pouco produtivas), a maior parte é mantida em paraísos fiscais. Na Colômbia, até 1991, não havia diferença da realidade colombiana (THOUMI, 2003). É que, até 1991, não havia leis específicas contra lavagem de dinheiro, apenas referências vagas a enriquecimento ilícito (ibidem). O grau de corrupção e de infiltração dos cartéis da droga na política e na justiça foi alto, e, em alguns períodos, o próprio governo autorizou a entrada de dinheiro sem origem justificada, ao abrigo de "anistias", o que permitia não só repatriar dinheiro, como também lavar os montantes que estivessem ilegais no país.

A primeira dessas anistias ocorreu durante o mandato de Alfonso Lopes Michelson, presidente de 1974 a 1978, com o mecanismo vulgarmente conhecido como “*abrir la ventanilla siniestra*”, ou seja, permitir a entrada de dinheiro sem origem declarada e com perdões fiscais para investimentos no país, comumente apenas para a compra de títulos do governo. Era uma fonte alternativa de reserva de divisas ou de financiamento de gastos estatais, uma apropriação direta de dinheiro de origem muito suspeita.

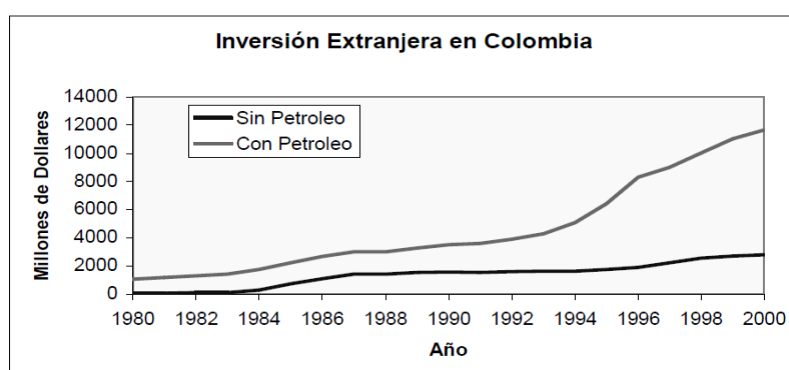
O mecanismo foi usado por outros governos, destacadamente o de Belisário Betancour, de 1982 a 1986, sobre o qual um traficante preso deu seu relato:

*Yo no niego (...) que estamos hoy disfrutando de una amnistía tributaria, que prácticamente podría haber “enfriado” los dineros que ellos llaman “calientes”. O sea que hoy están legalizados más que nunca. Ese dinero fue traído al país*

cuando no existía una amnistía tributaria, pero gracias a la apertura democrática (sic) y a la amnistía tributaria (de Betancur) es completamente legal. (Lehder Rivas, narcotraficante colombiano. (CASTILLO, 1987, Ca. VII)

Tamanhas facilidades fazem supor que, no caso colombiano, grande parte da renda obtida com tráfico fosse repatriada, tendo assim importante impacto na economia. É de se destacar que o período de maiores anistias tributárias coincidiram com os de escassez de crédito internacional, que marcou a crise da dívida externa dos anos 1980. Pode-se pressumir que, sem anistias e mecanismos legalizadores, a afluência de dólares ilegais tenha diminuído drasticamente, porém, durante diversos períodos da década de 1990, com o câmbio ainda fixo, o mercado paralelo da moeda norte-americana chegou a ser mais barato que o oficial (THOUMI, 2003), apontando para a constância da entrada de dinheiro ilegal.

O uso do dinheiro oriundo do tráfico não é suficiente, porém, para explicar a estabilidade financeira da Colômbia. O país passara por uma "bonanza cafetalera" a partir de 1975, quando a soma da forte geada no Brasil e uma boa safra colombiana aumentaram muito as exportações de café deste país, gerando receita e reservas extras. Foi também nessa época que a Colômbia voltou a explorar minérios e novas jazidas de petróleo, que não só garantiram mais receita e reservas extra para a economia e para o governo, como também atraíram maiores investimentos para o país e facilidades na cessão de crédito, como se pode ver no gráfico abaixo



Fonte: MÁRQUEZ-ESCOBAR, 2004.

Já nessa época a Colômbia também passou a firmar acordos de cooperação no combate às drogas com os Estados Unidos, o que lhe garantia acesso a financiamentos e facilitava a obtenção de crédito internacional.

### 1.3 Considerações Finais

A pesquisa atingiu seus objetivos iniciais de estudar a fragilização estatal em sua relação com o conflito armado interno e o tráfico internacional de drogas, assim como a relação entre a forte instabilidade política e social e a relativa estabilidade econômica.

As hipóteses iniciais foram fortalecidas e testadas, tendo sido encontrados indicadores fortes da relação entre o regime político colombiano e o surgimento dos conflitos armados internos, bem como do impacto da renda da droga, tanto por sua repatriação, quanto por seu uso pelo governo a fim de amortizar os efeitos de crises através das anistias.

O não isolamento pela comunidade internacional justifica-se pela parceria estabelecida entre a Colômbia e os Estados Unidos, o que também facilitou acesso a financiamentos e créditos internacionais. Apenas a hipótese de isolamento da política econômica não encontrou fundamentos, e acredito que deva ser substituída pelo conhecimento das particularidades da economia colombiana, como os ganhos obtidos com a exportação de café e petróleo, bem como pelo acesso facilitado a créditos e financiamentos.

A pesquisa engloba diversos outros aspectos que não puderam ser tratados neste artigo, como o histórico das políticas públicas ante o conflito armado e o tráfico de drogas, as conseqüências internacionais e econômicas dessas políticas, com destaque para o governo de Álvaro Uribe, entre 2002 e 2010, e para o impacto que sua estratégia antiterror teve na política fiscal, culminando na criação de um novo imposto “de guerra”. A evolução social e econômica do país é tratada com mais detalhes, e questões, como o desenho institucional da nova Constituição de 1991 e o problema dos refugiados internos, também são abordadas.

A pesquisa não se conclui aqui, na verdade traça um panorama que procura relacionar grandes áreas e abre possibilidades para o aprofundamento de diversas questões.

### Referências

CASTILLO, Fabio. El lavado de dolares. In: \_\_\_\_\_. **Los jinetes de la cocaína**. Bogotá: Editorial Documentos Periódicos, 1987. Cap. VII. Disponível em <<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/jinetes/cap7.html>>. Acesso em jul. 2010.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2005.

KOPP, Pierre. **A economia da droga**. Bauru: Edusc, 1998.

MÁRQUEZ-ESCOBAR, Pablo. **Economía de la inversión extranjera en Colombia**. EconPapers, abr. 2004. Disponível em <<http://129.3.20.41/eps/it/papers/0404/0404003.pdf>>. Acessado em jul. 2010

OCAMPO, José Antonio. **História econômica de Colombia**. Ed. Planeta Colombiana, 2007.

THOUMI, Franciso. **Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes**. W Wilson Center Press. 2003.

UNITED NATIONS. Office on Drugs and Crime. **Coca Cultivation in the Andean Region** June, 2008. Disponível em < [http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Andean\\_report\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Andean_report_2008.pdf) >. Acesso em maio de 2010.