

## O PAPEL DA UNODC NO COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS NA GUINÉ-BISSAU: INTERPRETAÇÕES NEO-INSTITUCIONALISTAS

## EL PAPEL DE LA ONUDD EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN GUINEA-BISSAU: INTERPRETACIONES NEO-INSTITUCIONALISTAS

Jeane Silva de Freitas (UEPB)  
jeanesfreitas@hotmail.com

Fernanda Queiroga da Silva (UFPB)  
fernandaqueiroga.silva@hotmail.com

**Resumo:** A Guiné-Bissau, apesar de ocupar o *status quo* de Estado soberano no cenário internacional, ainda é um dos países do continente africano que apresenta os piores indicadores de desenvolvimento humano. Não obstante, além dos sucessivos golpes e motins que assolaram o Estado ao longo de sua história, nos últimos anos a Guiné-Bissau se tornou uma rota da América Latina para a Europa no tráfico de drogas, contribuindo, assim, para abalar ainda mais as frágeis instituições estatais do país. A ex-colônia portuguesa se transformou em um dos principais pontos do tráfico de cocaína, posicionando-se centralmente em um corredor lusófono da droga, formado pelo Brasil e as ex-colônias da África, fomentando a instabilidade na região. O tráfico é uma grande ameaça para o desenvolvimento econômico e social na Guiné-Bissau e tem levado a um aumento acentuado no uso de drogas ilícitas em seu território. Em contrapartida, em consonância com o movimento que ganhou força no pós-Segunda Guerra Mundial, a dizer, o fortalecimento das instituições supra-nacionais como um mecanismo de intervenção legítima nos chamados “Estados frágeis”, as Nações Unidas criaram o Gabinete das Nações Unidas de Combate à Droga e ao Crime (UNODC) para a prevenção e o combate do tráfico internacional de drogas nesses Estados. Nesse sentido, desde 2008 o UNODC vem ajudando a criar uma divisão especializada, a Unidade de Crime Transnacional, dentro da Polícia Judicial da Guiné-Bissau, objetivando o fortalecimento das estruturas institucionais nesse país. Desse modo, a referida pesquisa visa analisar o papel da UNODC no combate ao tráfico de drogas na Guiné-Bissau, tomando-se como respaldo os pressupostos neo-institucionalistas das Relações Internacionais, nos quais se ressaltam a importância dos Organismos Internacionais no estabelecimento da paz e no fortalecimento das instituições nacionais.

**Palavras-chave:** Guiné-Bissau. UNODC. Tráfico de Drogas. Neo-Institucionalismo.

**Resumen:** La Guinea-Bissau, a pesar de ocupar el status quo del Estado soberano en el ámbito internacional, sigue siendo uno de los países africanos con los más pobres indicadores de desarrollo humano. Sin embargo, además de los golpes de Estado sucesivos y disturbios que asolaron el estado a lo largo de su historia, en los últimos años Guinea-Bissau se ha convertido en una ruta de América Latina a Europa en el comercio de la droga, lo que contribuye a debilitar aún más las frágiles instituciones del Estado. La antigua colonia portuguesa se ha convertido en uno de los principales puntos de tráfico de cocaína, posicionándose en el centro de un tráfico de drogas de habla portuguesa, formado por Brasil y antiguas colonias de África, el fomento de la inestabilidad en la región. El tráfico es una gran amenaza para el desarrollo económico y social en Guinea-Bissau y ha dado lugar a un fuerte aumento en el uso de drogas ilícitas en su territorio. Por el contrario, en consonancia con el movimiento que cobró impulso en la post-Segunda Guerra Mundial, diciendo que el fortalecimiento de las instituciones supranacionales como un mecanismo para la intervención legítima en los llamados "estados frágiles", las Naciones Unidas creó la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) para prevenir y combatir el tráfico internacional de drogas en esos estados. En consecuencia, desde 2008 la ONUDD está ayudando a crear una división especializada, la Unidad contra el Crimen Transnacional dentro de la Policía Judicial de Guinea-Bissau, con el objetivo de fortalecer las estructuras institucionales de ese país. Por lo tanto, esta investigación visa analizar el papel de la ONUDD en la lucha contra el tráfico de drogas en Guinea-Bissau, utilizando como apoyo los supuestos neo-institucionalistas de las Relaciones Internacionales, que hacen hincapié en la

importancia de las organizaciones internacionales en establecimiento de la paz e en el fortalecimiento de las instituciones nacionales.

**Palabras-clave:** Guiné-Bissau. ONUDD. Narcotráfico. Neo-institucionalismo.

Recebido em: 10/11/2014

Aprovado em: 27/11/2014

### **Considerações iniciais**

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, o sentido da paz e da guerra sofreria um abrupto impacto no contexto internacional, motivo pelo qual a sociedade internacional atentaria para a criação de uma instituição com a finalidade de coordenar as ações dos Estados para não desembocar numa nova era de catástrofe, personificada na Liga das Nações. Conforme mostra a história, a Liga falhou, mas ela representou a tentativa de formalizar uma instituição para coordenar as ações rumo à paz e coagir as nações que não respeitassem normas de boa vizinhança.

Com o advento das Nações Unidas, em 1945, as preocupações das grandes potências se voltaram para o alicerçamento de novos paradigmas que culminassem na estabilização do sistema internacional. Para tanto, outras temáticas foram adicionadas nas agendas dos Estados como pilares prioritários. Entre eles: o desenvolvimento social e econômico, a manutenção da paz e a elevação da condição humana, por meio da emergência dos Direitos Humanos. Percorrendo esse breve contexto histórico, o século XX foi marcado por um processo de apropriação interterritorial, no qual as grandes potências foram os principais atores na colonização do sistema de Estados, especialmente no tocante às modificações ocorridas no processo de formação dos Estados africanos.

A partir das lutas de independência nacional, sobretudo, as que ocorreram nesse continente, novos países surgiram no cenário internacional com o status jurídico de Estados soberanos. Todavia, esse novo cenário não correspondia ao panorama das desigualdades internas e os novos Estados não possuíam capacidades estruturais para supri-las. A inserção da Guiné-Bissau nessa nova conjuntura internacional não foge aos novos Estados soberanos africanos, permeados de fragilidades estruturais e sociais, especialmente no que tange ao desenvolvimento humano na região supracitada.

A ex-colônia portuguesa se transformou em um dos principais pontos do tráfico de cocaína, posicionando-se centralmente em um corredor lusófono da droga, formado pelo Brasil e outras ex-colônias da África, fomentando a instabilidade no país, já que os traficantes

aproveitam o litoral irregular e a precariedade política do país africano. O tráfico é uma grande ameaça para o desenvolvimento da Guiné-Bissau e tem levado a um aumento acentuado no uso de drogas ilícitas no país. Em contrapartida, em consonância com o movimento que ganhou força no pós-Segunda Guerra Mundial, a dizer, o fortalecimento das instituições supra-nacionais como um mecanismo de intervenção legítima nos chamados “Estados frágeis”, as Nações Unidas criaram o Gabinete das Nações Unidas de Combate à Droga e ao Crime (UNODC) para a prevenção e o combate do tráfico internacional de drogas nesses Estados.

Nesse sentido, desde 2008 o UNODC vem ajudando a formar uma divisão especializada, a Unidade de Crime Transnacional, dentro da Polícia Judicial da Guiné-Bissau, objetivando o fortalecimento das estruturas institucionais nesse país. Desse modo, a referida pesquisa tem por objetivo analisar o papel da UNODC no combate ao tráfico de drogas na Guiné-Bissau, tomando-se como respaldo os pressupostos neo-institucionalistas das Relações Internacionais, nos quais se ressaltam a importância dos Organismos Internacionais no estabelecimento da paz, bem como no fortalecimento das instituições nacionais.

Para tanto, em um primeiro momento, procurar-se-á conceituar as percepções relativas aos chamados “Estados falidos” e as novas ameaças transnacionais. Posteriormente, levantar-se-á um breve histórico da situação política, econômica e social da Guiné-Bissau, além da sua inserção no narcotráfico internacional. Por fim, tratar-se-á especificamente da contribuição da perspectiva neo-institucionalista para compreensão da atuação da UNODC na Guiné-Bissau. O trabalho foi desenvolvido com base em uma metodologia qualitativa, por proporcionar um melhor mapeamento das condições de manifestação do objeto. Ademais, foi adotado o método de análise exploratória, por envolver tanto o levantamento bibliográfico como um estudo de caso, o que permitiu estabelecer um melhor diálogo entre a teoria e o objeto.

### **1. Estados Falidos ou Estados Falhados: conceitos e interpretações teóricas**

A consolidação da unidade política autônoma, nos moldes do Estado Moderno contemporâneo, teve seus delineamentos estabelecidos nos Acordos de Westphalia, em 1648. Desde então, as percepções conceituais acerca do Estado-nação vêm sofrendo profundas alterações ao longo do tempo. Com efeito, a partir da Segunda Guerra Mundial, o sistema político e econômico dos Estados foi alterado para uma nova ordem internacional, na qual emergiram e se proliferaram novos Estados, em decorrência da dissolução dos impérios coloniais europeus (SEITENFUS, 2004, p. 36 *passim*).

Nesse seguimento, uma nova problemática iria permear as agendas internacionais, no que diz respeito ao surgimento do fenômeno dos chamados “Estados falidos”. Apesar do reconhecimento das Nações Unidas na autodeterminação, legitimidade e independência política desses povos, muitos países resultantes dessa nova conjuntura não correspondiam na prática às condições mínimas exigidas de governabilidade institucional (MONTEIRO, 2006, p. 32).

Para que se possa compreender, contudo, no que concernem de fato às terminologias envolvendo os conceitos de Estado falidos, falhados ou colapsados, partir-se-á inicialmente do modelo abstrato de Estado Forte proposto por Buzan (1991), no qual o autor define o Estado com base em três parâmetros piramidais, a saber – a ideia comum de Estado, a expressão institucional e a base física – cada uma correspondendo a uma característica essencial para o bom desempenho do Estado.

O primeiro lado, definido como a ideia comum de Estado [...], refere-se ao ideal que mantém as pessoas unidas dentro de um determinado território sob laços sócio-culturais em comum. [...] O segundo lado do triângulo, a expressão institucional do Estado, [...] compreende todo o aparato institucional estatal, tal como a hierarquia entre os corpos legislativo, judiciário e executivo, forças armadas, polícia, normas de procedimento e legais etc. [...] Por fim, o terceiro lado do triângulo, [...] a base física do Estado compreende um território definido, o povo que nele habita e as riquezas que nele se encontram e se desenvolvem (BUZAN, 1991 *apud* CARVALHO, 2007, p. 56-7).

A ausência ou o mau funcionamento de uma dessas esferas, contudo, implicaria dizer que o país em questão poderia ser considerado fraco (BUZAN, 1991 *apud* CARVALHO, 2007, p. 56).

Em contrapartida, o modelo teórico weberiano é o mais amplamente utilizado no que concerne ao significado de Estado. Para Weber, o “Estado é definido por uma burocracia impessoal altamente especializada que controla um determinado território e possui o monopólio legítimo e exclusivo da violência e dos meios de coerção sobre os cidadãos que nesse território residem” (CARVALHO, 2007, p. 57-58). Apesar de a literatura específica tecer críticas a esse modelo estatal, sua influência corroborou como principal formulação no delineamento do Estado.

Do pós-Guerra Fria até o período dos ataques do 11 de setembro em 2001, as percepções da comunidade internacional relativas ao colapso do Estado eram interpretadas como resultado das guerras civis intraestatais. Contudo, após as trágicas consequências desse último evento, os Estados Falidos passaram a ser “vistos como refúgios para grupos terroristas” e, desse modo, passaram a ocupar um lugar de destaque na pauta da segurança

mundial (PENTEADO, 2010, p. 22). Dentro dessa lógica, o colapso das estruturas governamentais seria um ambiente propício à proliferação de grupos terroristas.

Apesar de não existir um consenso universal para se definir as fraquezas de um país, é possível identificar determinados fatores que levam ao fenômeno do Estado Falhado. Nesse sentido, mencionam-se algumas características, a exemplo da fragilidade das instituições estatais, a instabilidade política e econômica, a perda do uso legítimo e exclusivo da força, a incapacidade de controlar seu território nacional e, por fim, a inexistência de uma ordem interna (GONÇALVES, 2011, p. 36). Todavia, esse é um processo longo e gradual, no qual alguns países apresentam estas condições, embora não sejam pré-determinantes conclusivos para a análise de futuros Estados Falhados.

## **2. As novas ameaças transnacionais à soberania estatal**

A Nova Ordem Mundial é marcada por mudanças significativas no sistema internacional, especialmente no que se referem aos avanços tecnológicos alcançados na atualidade. Notadamente, estas transformações permitiram maior acesso a informações variadas, sobretudo, em termos de comunicação, transporte e *software* (GONÇALVES, 2011, p. 23). Essa nova conjuntura transnacional contribuiu para o surgimento de novos atores não convencionais nas relações de poder entre os Estados.

Os novos atores transnacionais, em especial, os “grupos terroristas, grupos criminosos transnacionais, grupos anti-Ocidente” (GONÇALVES, 2011, p. 23), emergiram no cenário internacional com maior intensidade no final do século XX e se tornaram uma das principais preocupações e, conseqüentemente, ameaças à soberania dos Estados. Esses organismos buscavam motivação na ação política e/ou nas relações econômicas para alcançarem seus objetivos, os quais, por sua vez, não eximiam o uso da força. Com efeito, esta artigo centrará suas abordagens na análise e no conceito do crime organizado transnacional, por estar mais relacionado com o objeto de estudo.

O aspecto transnacional do crime organizado remonta dos impactos causados pela globalização, a qual aumentou o espaço de atuação dessas práticas ilícitas. Contudo, faz-se necessário ressaltar que “nem todas as atividades do crime organizado transnacional são cometidas por organizações criminosas e nem tampouco os criminosos organizados dedicam-se à prática do crime transnacional” (MULLER, 2005 *apud* WERNER, 2009, p. 27). Apesar de existir certa convergência nos contornos envolvendo a transnacionalidade das modalidades ilícitas, ainda há controvérsias no que se refere à definição exata de crime organizado.

O crime organizado transnacional envolve variadas práticas ilícitas por meio da manifestação estratégica de grupos organizados que têm por objetivo a maximização de seus lucros. Em contrapartida, tornam-se uma séria ameaça à estabilidade política, econômica e social dos Estados por apresentarem um forte poder de influência corruptível nos órgãos públicos ou na sociedade de um modo geral (WERNER, 2009, p. 52). O crime organizado prioriza cinco áreas de atuação: tráfico de drogas, crimes financeiros, tráfico de seres humanos, ajuda à imigração e tráfico diverso.

De acordo com as Nações Unidas, as transações provenientes do tráfico de drogas geram lucros estimados em bilhões de dólares anualmente, abarcando cerca da metade da economia mundial. Desse modo, essas organizações transnacionais podem exercer influências significativas em determinados setores estatais, a exemplo do que acontece na Bolívia e na Colômbia, aproveitando-se da permeabilidade fronteiriça para enfraquecerem os Estados por meio da corrupção (ONU, 2004 *apud* GARCIA, 2006, p. 358). Com efeito, a atuação do crime organizado se expandiu para áreas antes reservadas à exclusividade dos Estados, adquirindo dessa forma potencialidades desestabilizadoras no aparato estatal.

### **3. Breve histórico da Guiné-Bissau**

A República da Guiné-Bissau, cuja capital é Bissau, localiza-se na costa ocidental da África, fazendo fronteira adjacente com o Senegal (ao norte), com a Guiné-Conakry (a leste e sudoeste) e com o Oceano Atlântico (a sul e oeste). O território também é banhado pelo arquipélago dos Bijagós (aproximadamente 40 ilhas) e separado do continente pelos canais de Geba, Pedro Álvares, Bolama e Canhabaque. Em 2009, a Guiné-Bissau apresentava uma população estimada em 1,6 milhões de habitantes, a qual estava distribuída em uma enorme variedade étnica (cerca de 40 etnias). Com predominância negra, “aproximadamente 50% da população formada por ‘animistas’, 45% por muçulmanos e o restante de origem cristã, 5%” (SANTY, 2009, p. 14).

Colonizada por Portugal, a Guiné-Bissau obteve sua independência em 1974, logo após a “guerrilha” envolvendo as forças colonizadoras portuguesas e o movimento de libertação da Guiné e Cabo Verde, futuro PAIGC (Partido Africano para a Independência da Guiné-Bissau e do Cabo Verde). O movimento conseguiu reunir as diversas etnias da região. “Posteriormente a esta, transformou-se num partido político liderado por Amílcar Cabral, que tutelava a Guiné-Bissau e Cabo-Verde, de ideologia marxista” (GONÇALVES, 2011, p. 65).

Nas duas décadas seguintes à sua independência (1974-1994), o regime do país se caracterizou como um “Estado autocrático de sistema uni-partidário monopolizado pelo PAIGC (GONÇALVES, 2011, p.65-66). O processo de democratização da Guiné-Bissau se iniciou nos anos 1990, com a eleição de João ‘Nino’ Vieira para a presidência do país.

Desse modo, o multipartidarismo foi instituído no país em 1991 com o fim da proibição dos partidos políticos. Nessa conjuntura, nas eleições de 1994, Nino Vieira finalmente tomou posse do governo guineense como o primeiro presidente eleito democraticamente. Contudo, anos mais tarde, o mesmo foi deposto do cargo em decorrência de insurreições militares (RIZZI, 2010, p. 24). A partir desse período, o país esteve assolado por sucessivos golpes de Estado até o ano de 2005, quando Nino Vieira retornou a Guiné-Bissau e venceu as eleições contra Malam Bacai Sanhá.

Além desses fatores históricos, a Guiné-Bissau ainda é assolada por intensos problemas sociais, dívida externa, instabilidade governamental e dependência internacional, especialmente no que se refere “à ajuda emergencial do FMI e do Banco Mundial”, como forma de manter um intercâmbio constante com a comunidade internacional (RIZZI, 2010, p. 24). Assim, é nesse ambiente de governança local instável que o tráfico de drogas encontrou condições promissoras para aprofundar suas redes ilícitas.

#### **4. A Guiné-Bissau e o narcotráfico internacional**

Durante décadas, a região da África Ocidental concentra uma série de fatores que contribuem para a vulnerabilidade desse espaço geográfico e, conseqüentemente, a inserção de práticas ilícitas provenientes do crime organizado, do terrorismo, do tráfico de drogas. Destaca-se, especialmente, sua localização geográfica estratégica: “a meio caminho entre a América do Sul e a Europa, bem como a sua extensa linha costeira e fronteiras nacionais altamente porosas” (UNODC, 2010-2014, p. 2). O vislumbre do crime organizado pelo espaço ocidental africano é reforçado, na maioria das vezes, por escassos recursos econômicos, frágeis instituições nacionais e latentes conflitos civis, que contribuem para um ambiente favorável à disseminação de atividades ilícitas.

Nessa conjuntura, os chamados Estados Falhados, como é o caso da Guiné-Bissau, tornaram-se um território altamente atrativo às transações do Crime Organizado Transnacional, especialmente, por não disporem de

[...] um Poder legítimo e efectivo, cujas instituições estatais e económicas não funcionam, onde não existe um controlo sobre o

território nacional nem um verdadeiro Estado de Direito que desempenhe as suas principais funções (Segurança, legitimidade política, ambiente de oportunidade económicas e Bem-Estar social) e que respeite os valores humanos [...] (GONÇALVES, 2011, p. 86).

De acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a África Ocidental se configurou como um importante centro do “tráfico de cocaína da América Latina para a Europa”. Nesse cenário, por meio de estudos realizados pela referida Organização, calcula-se que aproximadamente 40 toneladas de cocaína consumida na Europa em 2006, ou seja, cerca de 600 milhões de USD, tenham sido traficadas através dessa região.

Com efeito, grupos traficantes se instalam nesses determinados pontos estratégicos por meio do estabelecimento de parcerias com outros grupos criminosos nacionais por meio da logística ilícita proporcionada por estas facções, seja no âmbito local ou regional, a exemplo do que aconteceram em Gana, Nigéria, Guiné-Bissau, Guiné, Togo e Senegal (GONÇALVES, 2011, p. 90). De acordo com o UNODC, esses países são as principais bases de concentração desses grupos criminosos. No que tange à Guiné-Bissau, o Estado foi considerado pelas Nações Unidas, em 2003, como o primeiro Narco-Estado africano, em virtude do traslado de aproximadamente uma tonelada desses entorpecentes diariamente, além dos fatores naturais e governamentais favoráveis à instalação de grupos criminosos, conforme explanado anteriormente.

Diante desse quadro, desde 2007 a UNODC vem ajudando o governo guineense a se restabelecer contra o crime organizado em seu país. Uma das medidas preventivas adotadas pela organização foi a formulação do “Programa Nacional Integrado (PNI) intitulado ‘Plano Operacional de Combate e Prevenção ao Tráfico de Drogas de e para a Guiné-Bissau’ (UNODC, 2010-2014: 93). Esse programa consiste na implementação de diferentes planos operacionais de combate ao tráfico de drogas na região. O objetivo do PNI em curso atualmente na Guiné Bissau é “apoiar os esforços do Governo nacional com vista a reformar o seu sector da segurança, a fim de estabilizar o processo de paz e o desenvolvimento social do país e protegê-lo contra o tráfico de drogas e o crime (organizado)” (UNODC, 2010-2014, p. 94).

Em 2008 foi estabelecida uma cooperação entre a UNODC e o governo guineense para a criação de uma divisão especializada, ou seja, a ‘Unidade de Crime Transnacional’(OPLOP, 2011), para atuar no interior da Polícia Judicial do país, além de promover capacitação para juízes e promotores.



## **5. Contribuição da perspectiva neo-institucionalista: o papel das Organizações Internacionais**

Para que houvesse uma maior compreensão acerca dos efeitos benéficos das instituições internacionais na promoção da paz e na cooperação entre os Estados, parte-se de uma breve análise do estudo de caso proposto, a dizer, “o papel da UNODC no combate ao tráfico de drogas na Guiné-Bissau”, tendo em vista que essas novas ameaças transnacionais se configuraram como um prenúncio real à estabilidade dos Estados soberanos. Por meio das interpretações neo-institucionalistas, buscar-se-á ressaltar o impacto dessas práticas institucionalizadas nos resultados políticos.

Apesar de partir de um pressuposto genérico da concepção neo-institucionalista, na qual as ‘instituições’ são consideradas importantes contribuintes nos processos cooperativos entre os Estados, não se pode considerá-la uma perspectiva teórica unificada. Para tanto, a teoria neo-institucionalista abarca diferentes variantes em relação à importância das instituições, entretanto, habitualmente se subdivide sua análise em pelo menos três vertentes teóricas: racional, histórica e sociológica (ROSAMOND, 2000 *apud* CAMISÃO, 2010, p. 37). Essas diferentes premissas se desenvolveram em reação ao movimento behaviorista das décadas de 1960 e 1970, com o intuito comum de elucidar o desempenho institucional nos resultados políticos e sociais.

De acordo com Hall e Taylor (2003, p. 196), os teóricos do institucionalismo histórico adotam uma definição mais ampla de instituição. Eles englobam desde as regras de ordem constitucional formal até as normas e valores de conduta individual. Nesse sentido, esses teóricos procuram combinar um conjunto de explicações referentes à contribuição das instituições, como um fator determinante no processo decisório político.

No que se refere à modificação dos comportamentos individuais em virtude da influência institucional, o neo-institucionalismo fornece dois tipos de respostas a essa problemática: a “perspectiva calculadora” e a “perspectiva cultural” (HALL & TAYLOR, 2003, p. 197). A primeira abordagem exprime que as instituições possuem a capacidade de fornecer informações relativas à ação dos outros atores e, a partir dessa expectativa gerada em torno da ação externa, os comportamentos individuais se modificam. Do ponto de vista da perspectiva cultural, a contribuição das instituições estaria ligada ao fornecimento de “modelos morais e cognitivos” que permitissem a interpretação de suas ações (HALL & TAYLOR, 2003, p. 198).

O institucionalismo da escolha racional é uma vertente teórica que analisa os constrangimentos colocados pelas instituições formais aos atores. Por outro lado, essa

perspectiva enfatiza que os indivíduos se comportam de modo racional, ou seja, as preferências dos atores políticos são definidas a partir de seus interesses. Desse modo, a importância atribuída às instituições está relacionada não ao fato de elas alterarem as preferências, mas “porque têm um impacto na forma como os actores perseguem estas preferências” (CAMISÃO, 2010, p. 38). Outra questão é que os teóricos da escolha racional são tendenciosos em considerar que os indivíduos que agem em função da maximização de suas preferências podem produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade (HALL & TAYLOR, 2003, p. 205). De modo geral, a existência desses dilemas da vida coletiva se produziria pela falta dos arranjos institucionais, os quais, por sua vez, impediriam a ação individual de cada ator e, desse modo, esta não implicaria em prejuízos à coletividade.

Por fim, o neo-institucionalismo sociológico se distingue das outras variedades de neo-institucionalismos por definirem as instituições de uma maneira mais global. Eles argumentam que as relações não estão limitadas apenas ao âmbito estatal, mas também envolvem relações entre pessoas, grupos e organizações transnacionais (JACKSON, 2007, p. 156). Nesse sentido, o aspecto transacional remonta à ideia liberal de que as relações entre as pessoas são mais propícias à cooperação e, por conseguinte, ao estabelecimento de uma paz mais duradoura, do que poderia ocorrer apenas nos relacionamentos entre Estados.

Os teóricos do institucionalismo sociológico tendem a redefinir a “cultura” como sinônimo de “instituições” (HALL & TAYLOR, 2003, p. 209). Em outros termos, a concepção de cultura para esses teóricos é definida como uma rede de hábitos, símbolos e cenários que fornecem modelos de comportamento. A importância atribuída às instituições, nessa perspectiva teórica, parte da concepção de que os indivíduos são motivados por uma socialização que os leva a desempenhar atividades específicas e, a partir dessa dinâmica, as normas institucionais são internalizadas naturalmente. Com isso, a vertente institucionalista sociológica concebe o modo pelo qual as instituições exercem influência sobre o comportamento individual.

Após essa pormenorizada definição acerca da importância das instituições na definição do comportamento dos atores internacionais, conclui-se que a atuação da UNODC no combate ao tráfico de drogas na Guiné-Bissau é de suma importância para a estabilidade desse Estado. Tendo em vista que essa problemática transpassou as fronteiras do país, transformando-se em uma preocupação em nível internacional, pois além desses fatores relacionados ao crime organizado, a comunidade internacional ainda teme que o território

guineense se transforme em um atrativo espaço para as instalações de grupos terroristas, levando-se em consideração a dinâmica política e social da maioria dos Estados Falhados.

### **Considerações Finais**

O intento deste artigo ocorreu em meio à disseminação do tráfico de drogas na Guiné-Bissau. Por se tratar de um Estado inserido nas peculiaridades históricas e valorativas do continente africano, a Guiné-Bissau não foge à regra dos países que emergiram no cenário internacional como democracias enfraquecidas e, conseqüentemente, imersas em intensos problemas sociais e econômicos, além dos conflitos étnicos e religiosos.

Conforme mencionado ao longo da pesquisa, a Guiné-Bissau se transformou em um dos principais pontos do tráfico de cocaína na região lusófona, fomentando, dessa forma, a instabilidade no país, já que os traficantes aproveitam o litoral irregular e a precariedade política do país africano. Nessa conjuntura, em 2009, cerca de treze toneladas de cocaína traficadas através da África Ocidental foram consumidas ou armazenadas na região, dando origem a sérias preocupações no que concerne ao uso de drogas e ao aspecto da saúde.

Diante do exposto, o tráfico de drogas na Guiné-Bissau é uma grande ameaça para o desenvolvimento econômico e social do país. Para tanto, ao analisar os impactos negativos causados por essas redes criminosas transnacionais, verificou-se que essas organizações transnacionais se potencializam como significativas ameaças à estabilidade política, econômica e social nos Estados. Sobretudo, porque nos chamados “Estados Falhados” ou “Estados Frágeis” paira uma desconfiança sobre as elites políticas, militares e institucionais em relação aos possíveis envolvimento e facilidades para a reprodução do narcotráfico internacional.

Em contrapartida a esses fatores, o Gabinete das Nações Unidas de Combate à Droga e ao Crime (UNODC) concentra esforços para a cooperação nesses países hospedeiros das atividades ilícitas, especialmente no que concerne à prevenção e ao combate ao tráfico internacional de drogas. Permeando esse aspecto, “as *redes* de organismos internacionais [...] assumiriam funções que os governos nacionais não poderiam desempenhar sozinhos” (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 76). Sendo assim, as organizações internacionais passariam a atuar em áreas que antes competiam à jurisdição do Estado, tal como: manutenção da paz, segurança internacional, e problemas relacionados ao âmbito social de cada país, com vistas a melhorar o bem-estar dos nacionais, à medida em que aumentasse sua eficácia e reconhecimento perante os indivíduos.

Na Guiné-Bissau, desde 2008, o UNODC vem ajudando a criar uma divisão especializada, a Unidade de Crime Transnacional, dentro da Polícia Judicial guineense, para aumentar o número de investigações do tráfico de drogas e do crime organizado. Além disso, o UNODC também tem trabalhado para fortalecer as estruturas do sistema Judiciário e do Estado de Direito na Guiné-Bissau, principalmente por meio da capacitação de juízes e promotores na especialização em casos relacionados ao tráfico de drogas e ao crime organizado (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, s.d.).

Em consonância com os pressupostos neo-institucionalistas, as instituições funcionam como um instrumento contributivo no processo de cooperação dos Estados, isso porque elas envolvem um complexo normativo nos quais podem constranger e moldar as expectativas. Perseguindo essa percepção, dificilmente um país nas condições da Guiné-Bissau conseguiria combater isoladamente o tráfico internacional de drogas. Desse modo, o estabelecimento da ordem interna e a manutenção da segurança nacional apenas seriam possíveis por meio dessas políticas cooperativas e das intervenções de organismos internacionais.

Todos esses fatores explanados ao longo desse artigo levam a elucidar o desempenho das instituições internacionais nos processos e resultados políticos e sociais dos Estados. Nesse sentido, por meio das interpretações neo-institucionalistas, busca-se ressaltar o impacto positivo dessas práticas institucionalizadas nesses resultados, tendo em vista que o tráfico de drogas na Guiné-Bissau é uma problemática que ultrapassou os limites domésticos e, desse modo, transformou-se em um fator preocupante para a comunidade internacional.

## Referências

BUZAN, Barry (1991). **People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. London: Harvester Wheatsheaf.

CAMISÃO, Isabel Anunciação Ferraz (2010). **A Comissão Europeia como variável independente: uma análise do papel da instituição na reforma dos tratados (1985-2009)**. Dissertação de Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais, apresentada à Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, Braga (Orientador: Prof. Dr. Luís Filipe Lobo-Fernandes).

CARVALHO, Luiz Carlos Tavares de (2007). **Estados falidos, instituições internas e internacionais: avanços ou retrocessos?**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, apresentada ao Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói (Orientador: Prof. Dr. Thomas Ferdinand Heye).

GARCIA, Francisco Proença (2006). As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo. **Rev. Negócios Estratégicos**, . 9 (1): 339-74.

GONÇALVES, Sara João (2011). **O Estado Falhado enquanto Espaço de Edificação do Crime Organizado Transnacional: o caso da Guiné-Bissau**. Dissertação de Mestrado em Estratégia, apresentada ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa (Orientador: Vice-Almirante Vítor Lopo Cajarabille).

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. **Rev. Lua Nova**, 58: 193-224.

JACKSON, Robert H; SORENSEN, George (2007). **Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens.**; tradução: Bárbara Duarte. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

MONTEIRO, Leandro Nogueira (2006). **O conceito de Estado Fracassado nas Relações Internacionais: origens, definições e implicações teóricas**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo (Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Flavia de Campos Mello).

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar (2005). **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier.

OPLOP - OBSERVATÓRIO DOS PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA – Universidade Federal Fluminense (2011). Publicado em: [<http://www.oplop.uff.br/boletim/770/incapacidade-da-guine-bissau-no-combate-ao-traffic-de-drogas-ao-crime-organizado>]. Disponibilidade: 03/06/2012.

PENTEADO, Sarah Kassim de Camargo (2010). **Estados falidos ou estudos falidos?: uma investigação acerca dos limites do Estado**. Monografia de Conclusão de Especialização em Relações Internacionais, apresentada à Universidade de Brasília, Brasília (Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Flávia Granja e Barros-Platiau).

RIZZI, Kamilla R. (2010). A instabilidade contínua na Guiné-bissau. **Meridiano 47**, 117: 23-6.

SANTY, Amilcar Rodrigues Afonso (2009). **Avanços e impasses no processo de transição política em Guiné-Bissau (1993-2009)**. Monografia de Conclusão de Graduação em Ciências Sociais, apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Jussara Reis Prá).

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva (2004). **Relações Internacionais**. Barueri, SP: Manole.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, publicado em [<http://www.unodc.org/southerncone/pt/sobre-unodc/index.html>]. Disponibilidade: 09/06/2012.

UNODC - PROGRAMA REGIONAL PARA A ÁFRICA OCIDENTAL 2010/2014, publicado em [[http://www.unodc.org/documents/westandcentralafrica//FINAL\\_RP\\_PT\\_complete\\_15032011.pdf](http://www.unodc.org/documents/westandcentralafrica//FINAL_RP_PT_complete_15032011.pdf)] Disponibilidade: 02/06/2012.

WERNER, Guilherme Cunha (2009). **O Crime Organizado Transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas Relações Internacionais Contemporâneas**. Dissertação de Doutorado em Ciência Política, apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo (Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Elizabeth Balbachevsky).