



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS MINISTRO ALCIDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARIANA PRETA OLIVEIRA DE LYRA

**O PROCESSO DE DESECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NA
UNASUL**

JOÃO PESSOA-PB

2014

MARIANA PRETA OLIVEIRA DE LYRA

**O PROCESSO DE DESECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NA
UNASUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós –
Graduação em Relações Internacionais da
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)
como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. David Morales

JOÃO PESSOA-PB

2014

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

L992p

Lyra, Mariana P. O. de.

O Processo de Desecuritização do Narcotráfico na Unasul /
Mariana P. O. de Lyra. – 2014.

112f. : il. color

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós Graduação
e Pesquisa, 2014.

“Orientação: Prof. Dr. David Morales, Curso de Relações
Internacionais”.

1. Unasul. 2. Narcotráfico. 3. Complexo Regional de
Segurança da América do Sul. I. Título.

21. ed. CDD 341.245

MARIANA PRETA OLIVEIRA DE LYRA

**O PROCESSO DE DESECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NA
UNASUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós –
Graduação em Relações Internacionais da
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)
como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Relações Internacionais.

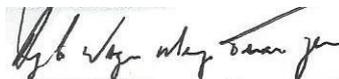
Aprovada em: 07/02/2014



Prof. Dr. David Morales / UFABC - UEPB
Orientador



Prof. Dr. Paulo Kuhlmann / UEPB
Examinador interno



Prof. Dr. Augusto Teixeira / UFPB
Examinador externo

Em primeiro lugar, dedico este trabalho a Deus.

Em seguida, dedico a minha mãe, Ana Maria, por corporificar o amor em minha vida. Por fim, dedico ao meu avô, *in memoriam*, por sua presença constante em meus pensamentos.

AGRADECIMENTOS

A Deus por me iluminar durante todo este processo, me abençoar e me mostrar que (com calma) tudo é possível.

A minha mãe, Ana Maria, pelo constante apoio e preocupação e pelos almoços, lanches e ligações que fizeram esses dois últimos anos mais fáceis de se caminhar.

Ao meu namorado, Petrus Tavares, pelo amor, carinho e paciência (mesmo nas horas mais histéricas). Agradeço o seu apoio e crença de que eu estou no caminho certo.

Ao professor David Morales pela paciência, incentivo e orientação, sem eles não seria possível a realização desta dissertação.

Aos professores do curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UEPB pela dedicação e carinho que tiveram em compartilhar seus conhecimentos, contribuindo para minha formação acadêmica. Em especial, agradeço ao professor Paulo Kuhlmann por seu incentivo e apoio durante a elaboração deste trabalho e por me ajudar nos primeiros passos no caminho da docência.

Aos funcionários da UEPB, em especial a secretária Alyne Benevides, pela presteza e dedicação em realizar seu trabalho, sempre pronta a ajudar.

A minha família pelos almoços e aniversários de domingo, que muito auxiliaram em descarregar o stress. Em especial, agradeço aos meus irmãos, Platão, Ivana e Duda, e aos meus sobrinhos, Karol, Dudu, Malu e Cadu, sem suas companhias tudo seria mais difícil.

Também agradeço a minha avó, Dona Lia, e minha tia Sueli, mesmo que distante, sinto o amor incondicional de vocês.

Aos meus companheiros de jornada acadêmica, agradeço pelos almoços, discussões, risadas e carinho. Agradeço a Paulo, Thalita Mello, Bruno, Sibelle Simba, Wembley, João, George, Hamana por seu companheirismo nas aulas. Agradeço aos amigos Thiago e Thalita Borba pelo apoio e pelos almoços e conversas no tropeiro.

Agradeço a minha querida amiga de mestrado, Alana Ribeiro, por me oferecer casa, comida e roupa lavada durante minha estadia em terras pessoenses. Além disso, suas pausas dramáticas sempre tornaram os seminários muito mais emocionantes. A minha querida amiga glamorosa, rainha do *funk*, Aline Chianca Dantas, por ser minha consultora especial para assuntos “uepebescos”, você é um doce. A minha querida amiga Jeane Freitas, por sua doçura, carinho e presteza, e por me ensinar que relações internacionais combinam perfeitamente com passarela, chá da tarde e demais coisas que só uma lady pode fazer.

Agradeço a querida amiga do mestrado, Nayara Monteiro, por todo seu apoio, ajuda e *tiração* de dúvidas via *facebook*. E a Jéssica Machado, por ser a melhor parceira de congresso que esse mundo já viu, além de seu constante sorriso e alegria.

Agradeço aos meus amigos da turma de 2013, em especial Thamirys, Moisés e Delmo, pelas conversas, apoio e atualização dos assuntos da faculdade.

Aos meus amigos de longa data e para toda a vida, Oberdan Felipe, Petrus Tavares, Paulo Gadelha, Bruno Oliveira, Davidson Henrique, Renata Alves, Leandro Teixeira, Roni Amorim, Priscila Brustein, Erika Mendes, Renato Monteiro e Thiago Lira. Obrigada pelo apoio e carinho de vocês! Desculpem a ausência, prometo que a dissertação não será mais desculpa para não nos encontrarmos.

A minha amiga do coração, Gabi Rezende, mesmo estando no além mar, sua força, apoio, incentivo e carinho enchem minha vida de alegria. Nós *é* bicho, *baby!*

À Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa.

“Los pueblos de la América del Sur están intimamente unidos por vínculos de naturaleza y intereses recíprocos” (General José Artigas).

“Lo que me asusta es el narcotráfico, no la droga. Y por la vía represiva es una guerra perdida: se está perdiendo en todas partes” (José “Pepe” Mujica).

RESUMO

A presente dissertação analisa como a problemática do narcotráfico é incorporada à agenda da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A análise desenvolvida fundamenta-se no arcabouço teórico apresentado pela Escola de Copenhague, mais especificamente a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança e a Teoria da (de) Securitização (BUZAN et al, 1998). Dessa forma, têm-se os seguintes argumentos centrais: o Complexo Regional de Segurança da América do Sul passa por um momento de transição, saindo de um esquema sem centralidade de poder para um modelo centrado em uma potência regional, o Brasil; e a Unasul, por meio de três conselhos temáticos (Conselho de Defesa Sul-Americano, Conselho Sul-Americano Sobre o Problema Mundial das Drogas e Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação contra a Delinquência Transnacional Organizada), iniciou o processo de dessecuritização da problemática do tráfico de drogas em nível regional. É importante destacar que a análise desenvolvida nesta dissertação recaiu no âmbito normativo da Unasul, visto que se trata de uma organização jovem e ainda em construção. Entretanto, mesmo na ausência de material empírico que harmonize diretrizes e práticas, reafirma-se o valor do exame do nível normativo de qualquer organização internacional. Inicialmente, conduziu-se uma profunda análise das ideias da Escola de Copenhague, aproximando suas premissas da realidade sul-americana, no entanto, sem negligenciar suas limitações analíticas. No tocante à temática do narcotráfico, traçou-se um panorama do processo de securitização da problemática durante a Guerra Fria, bem como o detalhamento do regime internacional antidrogas, apontando os principais incentivadores e implementadores da política antidrogas no sistema internacional. Também, buscou-se apresentar a realidade sul-americana quanto ao tema, fazendo um paralelo entre a política estadunidense, grande *player* externo, e o impacto no gerenciamento da questão na América do Sul. Em seguida, analisou-se o arranjo normativo da União de Nações Sul-Americana com relação à problemática, destacando a atuação do Conselho de Defesa Sul-Americano, do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas e o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação contra a Delinquência Organizada Transnacional. Por fim, realizou-se um paralelo entre as intenções e normativas da Unasul com as ações e diretrizes da política antidrogas norte-americana perpetrada nos últimos quase 50 anos na região. A União de Nações Sul-Americanas, portanto, tem avançado nas discussões sobre a problemática do narcotráfico na região, buscando ampliar a abordagem do tema ao mesmo tempo em que se apresenta como uma alternativa ao modelo militarista estadunidense. Dessa forma, vislumbra-se que a continuidade e consolidação das políticas pretendidas pela Unasul podem levar a constituição de um regime sul-americano para o problema mundial das drogas, que seja mais integral e que possa obter melhores resultados para a segurança regional.

Palavras-Chave: Unasul. Narcotráfico. Complexo Regional de Segurança da América do Sul. Teoria da (de) Securitização. Política Antidrogas.

ABSTRACT

This study analyzes how the issue of drug trafficking is incorporated into the Union of South American Nations (UNASUR) agenda. The analysis is based on the theoretical framework presented by the Copenhagen School of security studies, specifically Regional Security Complex Theory and (se) Securitization Theory (BUZAN et al, 1998). Thus, there are the following main arguments: South America Regional Security Complex has been going through a period of transition, emerging from a schema without centrality of power to a model centered on a regional power, Brazil; and UNASUR, through three thematic councils (the South American Defense Council, the South American Council for the Global Drug Problem and the South American Council on Citizen Security, Justice and Coordination against the Organized Delinquency), initiated the process of desecuritization of drug trafficking at the regional level. Importantly, the analysis developed in this work is related to the normative framework of UNASUR, since it is a young organization and it is still under construction. Nevertheless, even in the absence of empirical material to harmonize policies and practices, we reaffirm the value of examining the normative level of any international organization. Initially, we conducted a detailed analysis of the ideas of the Copenhagen School, nearing its premises to the South American reality, however, without neglecting its analytical limitations. Regarding the issue of drug trafficking, we drew up an overview of its process of securitization during the Cold War, as well as the detailing of the international drug control regime, indicating the main implementers and supporters of drug policy in the international system. Also, we tried to present the South American reality regarding the drug trafficking, drawing a parallel between the U.S. policy, major external player, and the impact on the management of the issue in South America. In sequence, we analyzed the normative arrangement of UNASUR regarding the theme, highlighting the work performed by the South American Defense Council, the South American Council for the Global Drug Problem and the South American Council on Citizen Security, Justice and Coordination against the Organized Delinquency. Finally, we presented a parallel between intentions and normative of UNASUR and the actions and guidelines of the U.S. drug policy perpetrated during the last 50 years in the region. The Union of South American Nations, therefore, has advanced in discussing the problem of drug trafficking in the region, seeking to expand the approach to the topic while presenting itself as an alternative to the U.S. militaristic model. Thus, we observe that the continuity and consolidation of policies designed by UNASUR may lead to the formation of a South American regime for the global drug problem, which may be more comprehensive and may achieve better results for regional security.

KEYWORDS: Unasul. Drug trafficking. South America Regional Security Complex. (de) Securitization Theory. Drug Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 –	Ciclo virtuoso almejado pela Unasul	78
FIGURA 2 –	Estrutura organizacional da Unasul	82

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 –	Securitização nos diferentes níveis de análise	31
QUADRO 2 –	Resumo dos tipos de Complexos Regionais de Segurança	37

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 –	Valores destinados ao combate às drogas nos Anos Fiscais do Governo Reagan (1982 – 1989)	61
-------------------	--	----

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 –	Distribuição dos lucros (em %) de US\$ 35 bi do mercado de cocaína – 2008	71
--------------------	---	----

LISTA DE SIGLAS

ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
AUC	Autodefesas Unidas da Colômbia
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEED	Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CMDA	Conferências de Ministros de Defesa do Hemisfério Americano
COPRI	<i>Copenhagen Peace Research Institute</i>
CRS	Complexo Regional de Segurança
CSH	Comissão de Segurança Hemisférica
CSLN	Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico
CSPMD	Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas
CSSC	Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional Organizada
ECOSOC	<i>Economic and Social Council</i>
ELN	Exército de Libertação Nacional
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
INCB	<i>International Narcotics Control Board</i>
IRA	<i>Irish Republican Army</i>
ISAGS	Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde
JID	Junta Interamericana de Defesa
JIFE	Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes
LSD	Ácido Lisérgico
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NSDD	<i>National Security Decision Directive on Narcotics and National</i>

Security

OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organizações Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PIB	Produto Interno Bruto
PNUFID	Programa das Nações Unidas para a Fiscalização Internacional de Drogas
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SOUTHCOM	<i>United States Southern Command</i>
TIAR	Tratado Interamericano de Ajuda Recíproca
TNI	<i>Transnational Institute</i>
TRAC	<i>Transactional Records Access Clearinghouse</i>
UN	<i>United Nations</i>
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNFDAC	<i>United Nations Fund for Drug Abuse Control</i>
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WOLA	<i>Washington Office on Latin America</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	A SEGURANÇA INTERNACIONAL NO PÓS – GUERRA FRIA: AS CONTRIBUIÇÕES DA ESCOLA DE COPENHAGUE AO ESTUDO DA SEGURANÇA SUL AMERICANA.....	22
2.1	O debate da segurança internacional no fim e pós – Guerra Fria.....	23
2.2	Teoria <i>versus</i> Escola de pensamento: a escolha da Escola de Copenhague como norte teórico.....	25
2.2.1	Escola de Copenhague: a segurança discursiva	26
2.2.2	Setores de Segurança.....	31
2.2.3	Complexos Regionais de Segurança.....	33
2.3	A Segurança na América do Sul.....	39
2.3.1	O Complexo Regional de Segurança da América do Sul	39
3	A PROBLEMÁTICA DO NARCOTRÁFICO.....	46
3.1	A emergência do Narcotráfico como ameaça à segurança internacional.....	46
3.1.1	A problemática do narcotráfico dentro do Sistema ONU: a hegemonia da visão norte-americana e a securitização.....	50
3.2	A política norte-americana antidrogas para o sistema interamericano.....	57
3.2.1	De Nixon a Clinton.....	57
3.2.2	A Guerra às Drogas no século XXI: a doutrina Bush.....	65
3.3	O Narcotráfico na América do Sul.....	68
4	A PROBLEMÁTICA DO NARCOTRÁFICO E A UNASUL.....	75
4.1	As origens da Unasul.....	75
4.2	O aparelho institucional da Unasul e a problemática das drogas.....	81
4.2.1	O Conselho de Defesa Sul-Americano.....	83
4.2.2	O Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas.....	88
4.2.3	O Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional Organizada.....	92
4.3	A abordagem antidrogas da Unasul: uma oposição ao militarismo da	93

	política antidrogas norte-americana.....	
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
	REFERÊNCIAS.....	101

1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970, observam-se alterações que indicavam o declínio da Guerra Fria. As crises do petróleo, a emergência do Terceiro Mundo como um bloco relativamente coeso em suas demandas e a incorporação de temas econômicos e ambientais nas agendas dos atores de forma mais autônoma são exemplos da complexidade adquirida pelas relações internacionais ainda no período da Guerra-Fria. Nesse momento, a Teoria das Relações Internacionais buscou outras abordagens analíticas, como a Teoria dos Regimes e o Neoliberalismo Institucional, que melhor apreendessem as novas concepções do ordenamento internacional, no qual as questões de segurança, que até então tinham seu entendimento dominado pelas análises do Realismo, ganharam amplitude diante dos novos temas.

Entretanto, só com o fim do conflito bipolar, no início da década de 1990, vê-se uma transformação profunda na arquitetura da segurança internacional. Enquanto no período da Guerra Fria o sistema estava basicamente dominado pelos EUA, de um lado, e pela antiga URSS, de outro, observa-se atualmente a fragmentação dos arranjos políticos relacionados ao tema, com caráter mais multilateral, sobretudo devido às crescentes redefinições pelas quais o sistema internacional tem passado e a consequente regionalização da segurança.

As mudanças trazidas pelo fim do conflito bipolar não apenas alteraram os arranjos de segurança dos Estados, mas também trouxeram modificações para a agenda de segurança. Enquanto a dissuasão nuclear dominava até a queda do Muro de Berlim, a nova configuração permite uma agenda mais ampla, apontando, inclusive, para uma redefinição do termo segurança. Na América do Sul, isso não é diferente, a agenda de segurança é extensa, com muitos níveis e complexa, demandando o gerenciamento simultâneo de crises domésticas, conflitos de interesse e ameaças transnacionais (FLEMES; RADSECK, 2009).

Nesse sentido, desde o início da década de 1990, a América do Sul vem reconhecendo o papel da integração na estabilização das relações regionais, uma vez que a redefinição de interesses e identidades altera os valores dos membros, construindo uma nova ação racional para a interpretação de custos e benefícios (HURREL, 1998). Em vistas da complexidade das questões sul-americanas, que se estendem desde o fortalecimento das democracias ainda jovens até a luta contra o crime organizado, surgiram alianças estratégicas para o enfrentamento conjunto dos problemas que afetam a América do Sul.

Diante desse cenário, fomentaram-se alternativas lideradas por países sul-americanos, notadamente o Brasil, para a criação de organismos que melhor atendessem às necessidades

regionais e, ao mesmo tempo, minimizassem a influência norte-americana. Os arranjos de segurança na América do Sul, embora considerados recentes e frágeis, almejam a paulatina convergência de temas securitários, além de trazer à tona antigos desejos de integração nesses assuntos, originando uma estrutura institucional de segurança sob o guarda-chuva da recém-criada Unasul.

No contexto sul-americano, destaca-se o tema do narcotráfico como uma das maiores questões que atinge, mesmo que em graus distintos, todos os países da América do Sul. A problemática do tráfico de drogas tem sido incorporada nos discursos e ações de segurança para a região desde meados do século XX, sendo intensificada ou deixada em segundo plano de acordo com as diretrizes da hegemonia norte-americana. Dessa forma, este estudo pretende explorar como a temática do narcotráfico é incorporada na agenda de segurança da Unasul, analisando como o organismo e seus órgãos subordinados tratam o problema.

Além disso, a dissertação analisa como o regime internacional antidrogas, patrocinado, principalmente, pelos EUA e aplicado, sobretudo, pela ONU impactou no gerenciamento da problemática na América do Sul, apontando os avanços e dissonâncias na efetivação das políticas e planos antidrogas. Não obstante, destaca-se como a região sul-americana, desde o início do século XXI, tem se afastado do regime internacional, passando a procurar novas alternativas para lidar com o tema.

Define-se como hipótese desta pesquisa a premissa que a América do Sul deu início a um processo de desecuritização da temática do narcotráfico, o qual vem sendo liderado pela Unasul por meio, principalmente, de três conselhos temáticos, a saber: o Conselho de Defesa Sul-Americano, o Conselho Sobre o Problema Mundial das Drogas e o Conselho em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional Organizada. Defende-se que a região vem avançando para retirar o tráfico de drogas de sua agenda de defesa e aproximando o tema a ações voltadas para a saúde e os direitos humanos, em busca de uma abordagem mais ampliada ao problema.

Observa-se, por conseguinte, que a América do Sul tem procurado construir uma alternativa ao regime internacional antidrogas perpetuado por quase meio século. Ao procurar o desenvolvimento de modelos de enfrentamento das drogas menos militarizados e punitivos, os países sul-americanos afastam-se das práticas engendradas, principalmente, pelos EUA e caminham, ainda que timidamente, para a construção de um regime sul-americano para o problema mundial das drogas.

Esta pesquisa utiliza-se, essencialmente, do método de abordagem indutivo, o qual parte de formulações e idéias particulares para um pensamento geral, através da utilização de

outros pensamentos auxiliares. Na presente pesquisa, esse método auxiliará no entendimento sobre como a temática do narcotráfico tem sido incorporada na agenda de segurança da União de Nações Sul-Americanas, de forma a dar início a um processo de desecuritização do tema na região. Ao mesmo tempo, elege a pesquisa qualitativa para guiar suas análises, recorrendo a revisões bibliográficas e documentais sobre como o tema do narcotráfico tem sido abordado na região (e fora dela) ao longo do século passado, bem como o atual *status* do gerenciamento da problemática nos arranjos cooperativos da América do Sul, especificamente na Unasul.

Para efeito metodológico, esta pesquisa foi dividida em três partes principais, ou seja, capítulos, que abordam questões teóricas, histórias, empíricas e normativas relacionadas à Teoria da (de) Securitização, ao narcotráfico como problema securitário mundial e seus desdobramentos na América do Sul, e à proposta de abordagem da Unasul para o tema.

O primeiro capítulo é dedicado à exploração do aporte teórico que conduzirá a análise descrita nesta pesquisa. Foi escolhido o arcabouço teórico sobre segurança oferecido pela Escola de Copenhague, sobretudo as obras de Buzan et al (1998), Buzan (1991), Buzan e Hansen (2012) e Buzan e Waever (2003), mas também utilizaram-se autores ligados à Escola de Paris, como Bigo (2008), para melhor elucidar os níveis epistemológicos e discursivos das questões securitárias na contemporaneidade. O capítulo aborda, principalmente, a Teoria da (de) Securitização e a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança. O primeiro aporte teórico foi escolhido por ter premissas consistentes para indicar os estágios, caminhos e elementos necessários para transformar um determinado objeto em um problema de segurança, ao mesmo tempo em que também oferece o caminho contrário, ou seja, o processo de desecuritização.

Já a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança foi utilizada por enfatizar o componente regionalista como cerne do “produzir” (in) segurança, deixando em segundo plano a dinâmica global como protagonista das questões securitárias. Tal teoria é importante para o objetivo desta pesquisa, principalmente por diferenciar o sistema de segurança sul-americano do norte-americano, todavia, sem negligenciar a pressão da hegemonia estadunidense na região, apresentando conceitos como sobreposição e penetração. No entanto, se, por um lado, a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança é importante para a diferenciação dos complexos norte e sul no continente americano; por outro, é problemática e parece não apreender completamente a atual dinâmica da segurança na América do Sul. Por isso, buscou-se incorporar ideias de autores como Hurrell (1998), Kacowicz (1998), Cepik (2005), Fuccille e Rezende (2013), de forma a melhor apreender a segurança na América do Sul, sobretudo no que diz respeito a configuração de seu complexo regional de segurança.

O segundo capítulo trata da transformação do narcotráfico em um problema de segurança global, apresentando desde os primeiros tratados e acordos que buscavam normatizar o comércio internacional de drogas, até as convenções que criminalizaram o tema. Foram utilizados autores como Procópio Filho e Vaz (1997), Mcallister (2000), Sinha (2001), Bewley – Taylor (2003) e Rodrigues (2012), por exemplo, na tentativa de explorar o contexto histórico no qual o problema no narcotráfico está inserido e suas relações com a emergência da hegemonia norte-americana. Também, abordar como o sistema ONU auxiliou na criação e validação de um regime internacional antidrogas, que permitiu o endurecimento das ações contra o narcotráfico, com avanços e (muitos) retrocessos no gerenciamento do tema. O capítulo também analisa como a política antidrogas norte-americana incidiu nas questões securitárias do hemisfério americano, especificamente na América do Sul.

Por fim, o terceiro capítulo aborda como a temática do narcotráfico vem sendo incorporada na agenda da União de Nações Sul-Americanas, explorando as intenções e diretrizes apontadas pela organização. Nessa seção, destaca-se a análise da normativa produzida por três conselhos temáticos (Conselho de Defesa Sul-Americana - CDS, Conselho Sul-Americano Sobre o Problema Mundial das Drogas – CSPMD e Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional Organizada - CSSC), uma vez que eles tratam diretamente ou tangencialmente do problema. É importante ressaltar a dificuldade de sistematizar como a problemática do narcotráfico está sendo abordada pela Unasul, uma vez que as fontes ainda são escassas, bem como o caráter recente da organização e suas ações descontinuadas restringem a disponibilidade de dados para uma melhor exploração da temática.

A construção desse capítulo fundamentou-se em dados colhidos a partir de documentos oficiais, como planos de trabalho, relatórios de reuniões, memorando de entendimentos, entre outros. Por conseguinte, a análise recai no âmbito normativo, no nível das intenções da Unasul, sendo necessário mais tempo e estudo para avaliar se as pretensões documentais e a *práxis* do organismo vão coadunar um único eixo de ação.

Esta dissertação, portanto, traz contribuições para o estudo da segurança, em geral, e da problemática do narcotráfico, em particular, no contexto sul-americano. O estudo também primou por trazer análises sobre como as instituições regionais podem atuar em questões securitárias, tornando-se mecanismo contra-hegemônico em uma região periférica. Dessa forma, o presente estudo tenta lançar luz a um tema que une a América do Sul e que vem sendo utilizado há quase meio século como instrumento de interferência externa na região: o narcotráfico; apontando um novo rumo para o gerenciamento do problema.

2 A SEGURANÇA INTERNACIONAL NO PÓS – GUERRA FRIA: AS CONTRIBUIÇÕES DA ESCOLA DE COPENHAGUE AO ESTUDO DA SEGURANÇA SUL-AMERICANA

Ao longo desse capítulo, apresentam-se as principais ideias produzidas pela Escola de Copenhague e seus estudos sobre a segurança internacional, analisando como as mudanças no contexto mundial incidiram no desenvolvimento dos debates de segurança internacional, antes dominados pela díade de análise estratégico-militar apregoadas pela Teoria Realista.

A diminuição das tensões entre os blocos socialista e capitalista, já na década de 1980, e, posteriormente, o fim da Guerra Fria trouxeram profundas modificações para o cenário internacional, permitindo a emergência de novos atores e questões que desafiaram o conceito de segurança estabelecido no período anterior. Em um ambiente em que o uso da força não é mais o principal (ou exclusivo) meio de resolução dos conflitos, os novos fenômenos internacionais ultrapassaram os limites explicativos do *mainstream*¹, ampliando o entendimento da segurança internacional e redefinindo as percepções de vulnerabilidades e ameaças do Estado e indivíduos.

Dessa maneira, foi necessário readequar os estudos sobre a segurança internacional de forma a abarcar os novos imperativos e realidades presentes no sistema internacional, elucidando o comportamento dos atores e o caráter dos processos nas relações internacionais. Para melhor entender as mudanças ocorridas na segurança internacional no pós - Guerra Fria, foi necessário traçar o cenário mais amplo e complexo do período, apresentar os novos debates, variáveis e unidades de análises que estão envolvidas nos processos de segurança, conceituar o que a segurança internacional representa contemporaneamente e, por fim, analisar como o debate incidiu nas práticas sul-americanas de maneira a estabelecer uma base teórica para entendimento da atual configuração do arranjo de segurança regional.

¹ Nesta pesquisa o termo *mainstream* refere-se às abordagens realistas e neoliberais, como a teoria do Realismo Estrutural e o Neoliberalismo Institucional, por exemplo, apresentada nas obras de Waltz (1979), Keohane e Nye (1989), respectivamente.

2.1 O debate da segurança internacional no fim e pós – Guerra Fria

Durante o período compreendido pela Guerra Fria (1945 – 1991), o entendimento da segurança internacional restringia-se, principalmente, a dicotomia Guerra x Paz, cuja literatura orbitava em duas correntes de análise. De um lado, a abordagem baseada no poder (Guerra), advinda das premissas realistas de Hans Morgenthau (1973) e neorealistas de Kenneth Waltz (1979). De outro, a bibliografia associada à Paz, cuja abordagem é altamente influenciada pela escola liberal das Relações Internacionais e com foco de análise central na conciliação das seguranças internacional e nacional, dentre os principais autores destacam-se Keohane e Nye (1989).

Os estudos de segurança internacional, conforme Buzan e Hansen (2012, p. 36 – 39), fundamentam suas premissas em quatro questões básicas: 1) qual o referencial de segurança?; 2) pode-se incluir ameaças internas e externas?; 3) a segurança é limitada ao sentido estratégico-militar ou inclui outras dimensões?; e 4) a segurança deve estar ligada às dinâmicas de ameaça, perigo e urgência?. No período da Guerra Fria, as respostas a essas perguntas eram direcionadas por duas percepções principais: a ampliadora e a tradicionalista. O debate estava limitado às argumentações sobre os elementos relevantes da agenda da segurança internacional. Enquanto a abordagem ampliadora buscava uma agenda multidimensional ou multisetorial, que englobasse temas econômicos e políticos, a abordagem tradicionalista apresentava uma agenda restrita, praticamente direcionada às questões militares e estratégicas.

Nos períodos de intensificação das rivalidades entre capitalistas e soviéticos, a visão tradicionalista ganhava força, limitando o Estado como o objeto fundamental de referência para o estudo analítico e normativo da segurança internacional. Já a natureza das ameaças dizia respeito aos fatores internos e externos que poderiam minar a sobrevivência do Estado, em que o poderio militar, ou seja, as capacidades militares do próprio Estado, dos seus aliados e dos seus inimigos eram o único elemento garantidor de segurança. No entanto, a visão tradicionalista passou a englobar outras questões, como economia e tecnologia, todavia, sob a perspectiva que esses meios secundários teriam impacto no gerenciamento do uso da força. Por último, a abordagem tradicionalista da segurança internacional estava demasiadamente associada às ameaças, urgências e perigos dos dois blocos político-econômicos.

Para Buzan e Hansen (2012, p. 248), “as características específicas da Guerra Fria [...] desempenharam papel integral no modo como se conceitualizava e se institucionalizava a

segurança no quadro dos estudos de segurança internacional”. Durante o conflito bipolar, portanto, os Estudos de Segurança Internacional estavam focados, sobretudo, na condução e gerenciamento estável das relações entre as duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, que, no entanto, compartilhavam o interesse de evitar um conflito direto.

Os estudos de segurança internacional, dessa forma, dispensaram esforços para o entendimento, primariamente, da dimensão militar do conflito Leste-Oeste, com ênfase na dinâmica das posturas e estratégias empregadas pelos blocos socialista e capitalista para assegurar o relacionamento estável e previsível no conflito. Nesse sentido, a análise da segurança internacional estava amarrada às superpotências e suas táticas, deixando em segundo plano os conflitos regionais ou domésticos, os quais eram entendidos, de maneira geral, como reflexos da competição global ou influenciados pela disputa maior da Guerra Fria.

O desaquecimento e, posteriormente, fim do conflito bipolar trouxe alterações substanciais para o entendimento da segurança internacional. A visão tradicionalista foi mais contundentemente desafiada, tanto em seu nível conceitual, quanto epistemológico², gerando uma série de discussões acerca do entendimento da segurança, suas raízes e agenda. O tema adquiriu novas nuances, com foco principal na manutenção da paz como instrumento fundamental para a estabilização do sistema internacional.

Tais alterações influenciaram, de maneira geral, tanto o nível doméstico quanto o internacional, uma vez que as dinâmicas regionais e globais estavam altamente interconectadas e interdependentes. Essas mudanças induziram redefinições na análise da segurança internacional, levantando a necessidade da ampliação da agenda e incorporação de temas como a economia, os direitos humanos e o meio ambiente, por exemplo. Além disso, as mudanças possibilitaram discussões sobre a importância da expansão do número de atores nas questões de segurança, passando a aglutinar as organizações internacionais e sociedade civil, âmbito antes restrito ao Estado.

Ao modificar as respostas às questões elementares dos estudos de segurança internacional, anteriormente focados no Estado, no poder militar, nas urgências e ameaças,

² Para Buzan e Hansen (2012, p. 66-68), a epistemologia realista entende a segurança como um campo material e racional, fundamentado na concepção objetiva e subjetiva da segurança. Objetiva porque diz respeito à ausência de ameaças e subjetiva no sentido da ausência de medo. Com o fim do metaevento da Guerra Fria, abordagens epistemológicas discursivas, aquelas em que os atos de fala e fatores relacionais contribuem para compreensão / construção da segurança, ganham força. Tal mudança epistemológica possibilitou alterações na conceituação e entendimento da segurança internacional

estabeleceram-se outras bases para os estudos de segurança, gerando um contexto frutífero para a emergência de outras percepções sobre o tema. Nesse ambiente em mutação, destaca-se o pensamento produzido pela Escola de Copenhague, que buscou a ampliação da compreensão, alcance e agenda da segurança internacional, tema que será discutido na seção posterior.

2.2 Teoria *versus* Escola de pensamento: a escolha da Escola de Copenhague como norte teórico

Antes de discutir as contribuições da Escola de Copenhague aos estudos de segurança, é importante refletir sobre a natureza epistemológica dos termos, pois elementos como estrutura, método e validade do conhecimento influenciam na conceituação de modelos analíticos. Em um breve exame sobre o termo teoria, cujo significado pode ser entendido como “um conjunto de princípios fundamentais, que se constituem em instrumento científico apropriado na procura e principalmente na explicação dos fatos” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 114) ou “afirmações gerais que descrevem e explicam causas e efeitos de classes de fenômenos” (EVERA, 1997, p. 7, tradução nossa), vê-se a conotação positiva quanto ao seu poder de explicação consistente da realidade.

Por outro lado, o termo “escola” (de pensamento) não remete a pujança explicativa de uma teoria, ao contrário, aproxima-se a uma ideia de produção não sistemática sobre determinado tema, o que pode indicar um enfraquecimento argumentativo das contribuições do que é uma “escola” e não uma “teoria”.

Ao analisar os debates da disciplina de Relações Internacionais, observa-se que as discussões norte-americanas, em sua maioria, referem-se a teorias. Não existe escola construtivista, escola keohaniana ou escola de Yale, mas sim Teoria Construtivista, Teoria da Interdependência Complexa, Teoria do *Soft Power*. Dessa forma, duas questões surgem: primeiro, seria a difusão e o alcance geográfico das ideias elementos fundamentais para classificá-las como teoria ou escola? Wæver (2004, p. 11, grifo do autor, tradução nossa) argumenta que:

“[isso se dá] não apenas porque essas teorias (nascidas nos EUA) são vistas como muito difundidas – ou seja, vão além de qualquer localidade –, mesmo porque a “Escola Inglesa” não é entendida como uma bolsa de estudos na *Inglaterra*, mas uma

tradição específica de trabalho em relação a certos pontos de referência (Wight, Bull e todo o 'Comitê Britânico').

A segunda questão viria da natureza dos esforços, cuja configuração, se conjuntos ou polarizados, atuaria na distinção entre teoria ou escola. Pode-se afirmar que tal visão é altamente questionável, visto que mesmo a natureza de esforços distintos não implica em uma produção insuficiente ou não sistemática ao ponto de não conseguir constituir uma teoria ou um programa de investigação. Nesse sentido, observam-se as regras lingüísticas implícitas no debate das Relações Internacionais, em que o termo “escola” não apresenta poder suficiente para se tornar um modelo explicativo de realidade, ou seja, fora do debate principal da disciplina, mas que ainda assim existe com relativa independência e continuidade (WÆVER, 2004).

Portanto, os estudos da Escola de Copenhague sobre a segurança internacional, em suas diversas formas, não deve ser entendido como menos científico ou fora do debate das Relações Internacionais, mas sim como um modelo investigativo contra-hegemônico que busca refletir sobre o conceito de segurança fora de uma definição analítica pré-definida, mas contextual, na prática securitária e discursiva, que busca incidir nas decisões políticas e dilemas da segurança internacional.

Embora construída fora do contexto sul-americano, os pressupostos e arcabouços analíticos fornecidos pela Escola de Copenhague auxiliam no entendimento dos processos securitários da América do Sul, à medida que permitem diversos elementos, tanto de caráter estratégico - militar, quanto empírico e discursivo, na formulação de suas análises, sendo possível sua adequação ao caso sul-americano. Dessa forma, é necessário destacar as razões que levaram a escolha do quadro analítico apresentado pela Escola de Copenhague para condução da pesquisa. Tal abordagem foi escolhida uma vez que ela permite o alargamento do conceito de segurança para além de questões militares, no entanto, sem perder o foco do objeto referencial, sociedade e Estado, além de apresentar consistentes ideias e premissas para o entendimento de complexos regionais de segurança.

2.2.1 Escola de Copenhague: a segurança discursiva

Motivados pelos fatos políticos ocorridos já na década de 1980, como a queda do Muro de Berlim, forte declínio da ex - URSS e a emergência de conflitos internos, sobretudo

de caráter étnico, o debate sobre redefinições dos estudos de segurança ganhou força. De um lado, o modelo realista (tradicionalista) criticado por sua suposta ineficiência em abranger as diversas ameaças à sobrevivência estatal e humana. Do outro, as abordagens da Segurança Humana que buscavam o alargamento da agenda securitária para além das questões militares, englobando os diversos problemas que comprometem o bem-estar humano.

Dessa forma, desde a década de 1980, um grupo de teóricos, notadamente Barry Buzan e Ole Wæver, apresentou uma série de contribuições no âmbito do Instituto de Pesquisa da Paz de Copenhague (COPRI), que visava desenvolver um conjunto de conceitos e modelos analíticos acerca da segurança internacional a partir de uma compreensão relativamente ampliada, com discussões sobre complexos regionais de segurança, conceito de setores de segurança, segurança global, segurança europeia e, principalmente, a formulação do conceito de segurança social e securitização. Tentou-se manter, no entanto, “a diferença EUA – Europa até o ponto em que o conceito de segurança é tratado explicitamente, a Escola de Copenhague tem sido bem mais discutida dentro da Europa do que nos EUA” (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 321).

Jef Huysmans (1998 apud TANNO, 2003, p. 56 - 57), em *Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe*, destaca as características europeias da Escola de Copenhague, apontando três razões que justificariam sua peculiaridade: a integração de empirismo e teoria, o vínculo com os estudos para a paz e a ênfase nas questões securitárias da Europa. Nesse sentido, o trabalho empírico é demasiadamente ligado ao desenvolvimento teórico, que não valida, tampouco contradiz, a teoria, mas faz parte da teorização, afastando-se da academia norte-americana, cujo modelo analítico coloca as questões teóricas em realidade distinta do material empírico, sendo o segundo utilizado para comprovar ou invalidar o primeiro.

A “terceira via” demonstra insatisfação tanto com o debate do Realismo focado nas questões militares, quanto com o excesso de amplitude da Segurança Humana; ambos são problemáticos uma vez que tornam o ambiente securitário predefinido e predeterminado. Como uma posição intermediária entre o Realismo e a Segurança Humana, a Escola de Copenhague concentrou esforços na “segurança social”, que “limitava o objeto de referência possível para duas unidades coletivas, Estado e Sociedade, excluindo o individual e o global” (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 322).

A segurança não é mais vista apenas em termos militar estatal, mas diferentes setores emergem, tais como a economia, a sociedade e a proteção ambiental, por exemplo, e tornam-se objetos de securitização. Para a Escola de Copenhague, um problema de segurança depende

de como os fatos sociais moldam a questão, ou seja, “o significado de um conceito reside no seu uso e não em algo que podemos definir analiticamente ou filosoficamente de acordo com o que seria o ‘melhor’” (BUZAN et al., 1998, p. 24, ênfase do autor, tradução nossa). Vê-se, dessa forma, a construção social como formadora das ameaças e segurança e a relevância da criação de identidades coletivas, indicando a forte influência da Teoria Construtivista das Relações Internacionais nessa abordagem.

Uma premissa bastante debatida pela Escola de Copenhague é o processo de securitização, o qual é iniciado em um ato de fala (*speech-act*), ou seja, um ato discursivo realizado por um determinado ator para invocar uma questão de segurança. Ele tem a função de tornar pública uma preocupação que será ou não validada pela “audiência”, no entanto, nem todos os atos de fala contêm atos de segurança, são necessários três elementos que os tornam atos securitários: a) ameaça existencial à sobrevivência de determinado objeto referencial que (b) necessite de medidas excepcionais para protegê-lo, as quais (c) são justificadas e legitimadas, levando a quebra dos procedimentos democráticos normais. As três premissas ajudam a elevar a questão do âmbito da “baixa política”, que segue as regras democráticas e os processos usuais da democracia, para a “alta política”, que se caracteriza pela urgência, prioridade e ação de vida ou morte (BUZAN et al., 1998, p. 21 – 26).

Os atos de fala da Escola de Copenhague fundamentam-se na Teoria do Ato de Fala de John L. Austin, idealizada ainda na década de 1950. Austin (1962) argumenta que a fala é um ato performativo, em que ao dizer alguma coisa, algo é feito. Através do discurso, cujo conteúdo pode ser falso ou verdadeiro, uma ação é iniciada, gerando consequências. Segundo a Teoria do Ato de Fala, existem três diferentes tipos de *speech acts*: 1) locutório, cujo significado vem da expressão utilizada; 2) ilocutório, que vai além do primeiro, englobando tanto o significado da expressão, quanto a força performativa; e 3) perlocutório, em que a expressão é entendida juntamente com um ato de força ou persuasão, gerando um efeito não usual.

A Teoria da Securitização proposta pela Escola de Copenhague se preocupa, principalmente, com os atos de fala ilocutórios. Para Waeber (1989, p. 42, tradução nossa), a relação entre o ato ilocutório e a segurança reside em:

Definir o caso particular como um que pertence a uma categoria específica (segurança), em que o Estado tende a usar todos os meios disponíveis para combatê-lo. Em partes é uma ameaça, mas também é uma espécie de promessa, [em que] a própria soberania (o regime) está potencialmente colocado em questão.

Embora dê ênfase ao ato de fala, é importante destacar que a securitização não é um processo subjetivo. Ao contrário, é um fenômeno social e intersubjetivo, que depende da aceitação do discurso pelas audiências. Portanto, “um ato de fala exitoso é uma combinação de linguagem e sociedade, de ambas as características intrínsecas do discurso e do grupo que o autoriza e reconhece” (BUZAN et al., 1998, p. 32, tradução nossa). Ainda segundo Buzan et al. (1998, 24 - 26, tradução nossa):

'Segurança' é, portanto, uma prática auto-referencial, pois é nesta prática que a questão torna-se um problema de segurança - não necessariamente por que existe uma verdadeira ameaça existencial, mas porque a questão é apresentada como tal. [...] O processo de segurança é o que, em teoria da linguagem, é chamado de ato de fala. Não é interessante como um sinal de referência a algo mais real, é a própria expressão que é o ato. Ao dizer as palavras, algo é feito (como apostar, fazer uma promessa, nomear um navio).

Para a compreensão do processo de securitização é importante mencionar o estado de exceção, visto que é nele que um tema é securitizado. Schmitt (2006) argumenta que os Estados liberais são tentados a abandonar suas diretrizes normativas regulares para implementar medidas excepcionais, quando estão diante de eventos extraordinários, que gerem um sentimento de ameaça à própria existência estatal. Agamben e Burrigo (2004) justificam que a existência de um limbo legal dentro do arcabouço normativo do Estado permite que atos extremos sejam praticados em nome da segurança, durante um momento de exceção. Para eles, “o estado de exceção apresenta-se como a abertura de uma lacuna fictícia no ordenamento, com o objetivo de salvaguardar a existência da norma e sua aplicabilidade à situação normal” (AGAMBEN; BURRIGO, 2004, p. 48).

A Teoria da Securitização usa a ideia de “ameaça existencial” proposta por Schmitt. Buzan et al (1998, p. 24) argumenta que a percepção da existência de uma ameaça gera a necessidade de securitização, ou seja, se nenhuma medida for tomada (securitizar e proteger) para resolver uma situação, todo o resto será irrelevante, uma vez que o Estado não existirá mais ou perderá suas capacidades de lidar com o problema. Nesse sentido, a identificação de uma “ameaça existencial” é a fase anterior ao processo de securitização, que deve ser seguida de ações ou efeitos emergenciais e quebra de regras. Williams (2003, p. 514, tradução nossa) argumenta que “segurança não é apenas um tipo de ato de fala, nem qualquer forma de construção social [...]. é um tipo específico de ato [que] requer medidas extraordinárias, além das rotinas e normas da política do dia-a-dia”.

Dessa forma, a securitização reside no processo pelo qual um determinado objeto é tratado como uma ameaça existencial, saindo da esfera da política cotidiana, apresentando-o

como questão de segurança, que foge aos procedimentos legais do Estado. Portanto, tem-se que “se, por meio de um argumento sobre a prioridade e a urgência de uma ameaça existencial, o ator securitizante conseguiu se libertar dos processos ou regras aos quais ele deveria estar vinculado, testemunha-se um caso clássico de securitização” (BUZAN et al., 1998, p. 25, tradução nossa).

Embora a securitização seja, em algum sentido, a intensificação da politização, de algum modo é também o contrário de politização, cujo significado remete a algo que é aberto, permite escolha ou que pode ser decidida. Por outro lado, a segurança internacional evoca a urgência, prioridade, não sendo matéria que devesse estar submetida aos procedimentos normais da política. Portanto, a segurança deve ser vista de forma negativa, a falha da política em resolver os problemas (BUZAN et al., 1998, p. 29).

No processo de securitização três unidades de análises são apresentadas: 1) *objetos referentes*, que são os elementos considerados ameaçados ou com possibilidade de se tornarem questões de segurança; 2) *atores securitizantes*, aqueles que determinam qual é o objeto referente a ser securitizado; e 3) *atores funcionais*, uma categoria intermediária às duas primeiras, com poder de influência e que ratificam ou não a securitização apresentada pelos atores securitizantes (BUZAN et al., 1998; BUZAN; HANSEN, 2012).

Ao dividir o processo de securitização em unidades de análise, retira-se do Estado a percepção de ator único e monolítico, permitindo a inclusão de unidades não estatais como objetos referentes na securitização. O Estado perde a exclusividade no processo, abrindo espaço para outros atores determinarem o que é uma questão de segurança. Além disso, a abordagem possibilita a distinção entre “quem securitiza” e “o que é securitizado”, permitindo uma melhor análise dos discursos e atos empreendidos durante o processo. No entanto, a Escola de Copenhague não coloca em segundo plano a importância do Estado, argumentando que quando uma ameaça é percebida por um determinado ator, frequentemente, essa percepção precisa ser apoiada pelo ator estatal.

A Teoria da Securitização possibilitou que a compreensão do objeto securitário seja determinada pelo ator securitizador, o que permite maior amplitude ao objeto, que poderia ser grupos de pessoas, populações ou criança pobres, por exemplo. Além disso, possibilita que a ameaça não exista em si, mas seja socialmente construída pelos atores securitizantes, que determinam o que é uma “ameaça existencial”. O Estado é o ator securitizante ideal, já que historicamente ocupa posição privilegiada e tem os melhores equipamentos para fazê-lo.

Por fim, a Teoria da Securitização fornece um paradoxo interessante, ao postular que a melhor maneira para resolver um problema securitário é a dessecuritização, uma vez que ela

funciona como a volta do objeto à esfera comum, sendo possível o amplo debate e a participação de diversos atores no tratamento do tema.

2.2.2 Setores de Segurança

Outra grande contribuição da Escola de Copenhague é a abordagem multisetorial da segurança, possibilitando a ampliação das agendas securitárias para além de questões militares e estratégicas. Buzan (1991) propõe cinco categorias de segurança: militar, político, econômico, ambiental e social. Buzan et al (1998, p. 164 - 166) argumenta que a divisão em setores serve para desagregar o “todo”, facilitando a compreensão das partes agrupadas por padrões de interação, no entanto, ele reconhece a diminuição da qualidade de análise ao entender cada setor em sua existência particular.

Não obstante, é necessário ter em mente que os cinco setores operam em conjunto, em que cada um define um ponto focal dentro da problemática securitária e um modo de ordenar prioridades, mas todos eles estão fortemente entrelaçados em rede. Para a Escola de Copenhague, as relações de coerção e força não existem fora de relações de troca, autoridade e identidade. Os setores podem ser diferentes em padrões de atividades, mas são partes indissociáveis de um complexo maior, que é a segurança. O quadro abaixo apresenta a divisão dos setores de segurança conforme o pensamento da Escola de Copenhague:

Setores / Dinâmica	Militar	Ambiental	Econômico	Societal	Político
Global	**	****	****	**	***
Inter-regional	**	**	**	**	*
Regional	****	***	***	****	****
Local	***	****	**	***	**

Quadro 1 - Securitização nos diferentes níveis de análise

**** securitização dominante; *** securitização subdominante; ** securitização minoritária;

* inexistência de securitização.

Fonte: BUZAN et al, 1998, p. 165, tradução nossa.

O setor militar trata das relações de força, da capacidade dos atores de ir à guerra. Refere-se ao setor que pode afetar todos os componentes estatais, principalmente porque o

objeto referencial é, de maneira geral, o próprio Estado. Esse setor põe em questão a função básica estatal, que é a proteção de sua população, ao mesmo tempo em que impacta no objetivo maior de todo Estado: garantir sua sobrevivência. Dessa forma, o setor militar ocupa um espaço especial quando se trata de segurança.

O setor político é aquele que designa as relações de autoridade, governo e reconhecimento. Preocupa-se com as questões da estabilidade organizacional dos sistemas governamentais e das ideologias que os legitimam. Também é um setor em que o Estado é o objeto referencial; no entanto, é mais difícil de ser identificado comparando-se ao setor militar. As ameaças ao setor político apresentam-se, principalmente, nas formas de competição ideológica.

Por outro lado, o setor econômico diz respeito aos relacionamentos comerciais, produtivos e financeiros, além de englobar assuntos ligados ao acesso a recursos e mercados necessários para a manutenção econômica e de bem-estar social de um determinado país. Esse setor não está necessariamente ligado ao Estado, já que admite a participação de corporações financeiras e empresas, todavia, tem impacto direto nas ações estatais, uma vez que mesmo questões do núcleo duro, como as militares, apresentam constrangimentos orçamentários e financeiros.

O quarto setor, o ambiental, refere-se às relações entre a atividade humana e à natureza, em que se reconhece a importância do meio ambiente como fundamento do desenvolvimento humano, sendo a fonte primária de recursos para as atividades produtivas e a própria existência da humanidade.

Já o setor social retira o papel de objeto de referência do Estado, entendendo-o não como uma entidade governamental ou territorial, mas sim como uma identidade coletiva, que se assemelha ao conceito construtivista clássico. No entanto, diverge no caráter dinâmico, uma vez que autores como Buzan e Wæver (2003) tratam-na como um elemento fixo e estável, focando em como a identidade fluída é (artificialmente) congelada por processos de securitização (CASE, 2006).

Por outro lado, McSweeney (1996; 1999), também associado à Escola de Copenhague, aponta anomalias no conceito apregoado por Buzan e Wæver, já que identidade evoca fluidez e uma construção discursiva dinâmica. Dessa forma, a identidade é percebida como um processo e nunca como um objeto, a qual pode variar e é fundamentada na identificação. Tal percepção pode impactar na securitização, ao passo que “pode levar as pessoas a se identificar com algo por conta de uma securitização particular” (CASE, 2006, p. 453, tradução nossa).

Wæver et al. (1993 apud BUZAN; HANSEN, 2012, p. 322) define a segurança social como “a capacidade de uma sociedade persistir com seu caráter essencial sob condições cambiantes e ameaças possíveis ou reais”. Para Buzan (1991 apud WÆVER, 2004, p. 20), o setor social é o maior responsável por questionamentos que desafiam a Escola de Copenhague, visto que a segurança social também tem possibilidades de legitimar uma política de segurança, inclusive não-estatal, isto é, uma vez que todos podem realizar um “ato de fala” em prol da segurança social, isso pode ocasionar a deslegitimação do Estado enquanto agente fornecedor de segurança e protetor da sociedade.

Nesse sentido, se o Estado era o objeto referencial para a segurança política, militar ou econômica, a sociedade seria o objeto de referência para a segurança social. Essa percepção ampliou a compreensão sobre as tensões, abarcando conflitos entre o Estado e sua própria sociedade ou a mobilização da sociedade, por parte do Estado, para combater uma ameaça interna ou externa. Tal conceito é caro ao entender a dinâmica do narcotráfico na América do Sul, à medida que não apenas o Estado vê a necessidade de combate ao problema, mas também o setor social impõe pressão sobre a problemática, que acaba sendo incorporada aos arranjos cooperativos regionais, assunto que será mais bem debatido no capítulo 3 desta pesquisa.

2.2.3 Complexos Regionais de Segurança

A Escola de Copenhague, mais especificamente Buzan e Wæver, desenvolve a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, que é “um conjunto de unidades cujos processos de securitização e dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas securitários não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados um do outro” (BUZAN et al., 1998, p. 201, tradução nossa). Observa-se que a ideia central reside na dinâmica dos complexos regionais, em que processos de (de) securitização do sistema internacional manifestam-se nos *clusters* (grupos) regionais, que são ao mesmo tempo duráveis e distintos do nível internacional e precisam ser entendidos por meio de análise da dinâmica própria, bem como na relação com os outros (BUZAN; WÆVER, 2003).

Os Complexos Regionais de Segurança apresentam funcionamento próprio e sua investigação requer cinco níveis de análises: 1) o sistema internacional, ou seja, relações em âmbito global; 2) os subsistemas, que se configuram como as relações de interdependência

entre as unidades, podendo ser da mesma região ou não; 3) as unidades, que se referem aos atores que têm independência suficiente para se diferenciar dos outros; 4) as subunidades, que dizem respeito aos grupos dentro de uma unidade; e 5) os indivíduos, aqueles que podem atuar no sistema por si mesmo, sem a necessidade de representação no nível do subsistema (BUZAN; WÆVER, 2003).

A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança fornece um marco investigativo que, embora destaque os setores político e militar, não deixa de apresentar relevante referência aos subsistemas regionais, o conceito foi “redimensionado para perder o estadocentrismo e o aspecto político-militar e reformular a concepção básica para a possibilidade de diferentes atores e diversos setores de segurança” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 44, tradução nossa). Ao dar ênfase ao regionalismo e a possibilidade da participação de outros atores, a Escola de Copenhague endossa a mudança intensificada pelo fim da Guerra Fria, isto é, o redirecionamento da dependência política dos Estados, principalmente em relação a poderes exteriores, para a autonomia de atores coletivamente empoderados. Além disso, apresenta novas possibilidades de diplomacia e do gerenciamento da segurança.

Não obstante tenha ampliado os participantes e forma de administração da segurança, a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança oferece relativa estabilidade aos estudos securitários, uma vez que o objeto é mais controlado por não tratar do sistema internacional como um todo. Segundo Buzan et al. (1998, p. 15, tradução nossa):

A teoria dos complexos regionais pode ser usada para gerar cenários definitivos e, assim, estruturar o estudo das previsões e possibilidades de estabilidade e mudanças. [...] Uma vez que foram identificadas as estruturas de um complexo, essas podem ser utilizadas para reduzir as possíveis opções de mudança.

Buzan e Wæver (2003) encontram três razões para a utilidade da Teoria: a) fornece algo sobre o adequado nível de análise nos estudos de segurança, (b) traz a possibilidade de organizar os estudos empíricos e (c) cenários teóricos podem ser estabelecidos a partir de formas reconhecidamente possíveis ou alternativas a elas. Para a Escola de Copenhague, a dinâmica oriunda dos complexos regionais de segurança é percebida por meio de análises, inclusive histórias, dos níveis regional, inter-regional e global, abarcando as relações inimigo / amigo, essa que será responsável por padrões de competição ou cooperação.

O complexo regional de segurança, logo, é definido por “padrões duradouros de amizade e inimizade, tomando a forma de subglobal” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 45, tradução nossa) e por “padrões geograficamente coerentes de interdependência de segurança.

O caráter particular de uma CRS local, muitas vezes, é afetado por fatores históricos” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 45, tradução nossa). Além disso, seus componentes de identificação básicos são “(1) a disposição das unidades e a diferenciação entre elas, [...] (2) os padrões de amizade ou inimizade e (3) a distribuição do poder entre as unidades principais” (BUZAN et al., 1998, p. 12 – 13, tradução nossa).

Ao tomar como ponto de partida a premissa de que o mundo está dividido em complexos regionais de segurança, a diferenciação entre eles vai residir nos graus relativos de conectividade e indiferença, amizade e inimizade e relações de poder, que formam o padrão de relacionamento entre os países componentes do complexo. A Teoria sugere quatro níveis de análise e como eles se relacionam entre si: o *nível doméstico*, que se refere às vulnerabilidades e fortalezas internas do Estado, essas que vão definir as ameaças à segurança; o *nível regional*, que corresponde ao espaço onde o complexo está inserido, ou seja, o que gera uma região como tal; o *nível inter-regional*, que é a conexão com outras regiões (complexos), entretanto, é o nível mais limitado, uma vez que em um complexo regional se supõe que as relações internas à região são mais importantes que as externas; e, por fim, o *nível global*, que permite observar a interação entre as estruturas securitárias regionais e as globais. Ao juntar os quatro níveis, tem-se o que Buzan et al. (1998, p. 201, tradução nossa) chama de “constelação de segurança”.

Além dos complexos de segurança, Buzan e Wæver (2003) também desenvolvem a noção de subcomplexos, como um nível médio dentro do complexo regional maior, mas que teriam a mesma definição do segundo. Os autores também argumentam que o nível regional sempre estará ativo e, às vezes, dominante, no entanto, o mais importante é ter consciência que os quatro níveis que formam a constelação de segurança sempre estão simultaneamente ativos. No caso da problemática do narcotráfico na América do Sul, é possível notar a amplitude das relações entre os complexos, em que as sub-regiões interagem no complexo regional que, por sua vez, está demasiadamente conectado com as dinâmicas globais, sobretudo no que se refere às urgências norte-americanas.

A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança admite a possibilidade de evolução de um complexo, que podem atingir três estágios: (1) manter o *status quo*, (2) transformação interna e (3) transformação externa. A primeira não apresenta mudanças significantes na estrutura, já a segunda refere-se a mudanças no contexto dentro do próprio complexo, como alterações nos padrões de amizade / inimizade, integração / afastamento. Por fim, a terceira diz respeito a mudanças fora do complexo, como inclusão de novos membros, alterações de

fronteiras, fusões de complexos, entre outros (BUZAN et al., 1998; BUZAN; WÆVER, 2003).

Ainda dentro dessas possibilidades, Buzan e Wæver (2003) identificam diferentes tipos de complexos: padrão, centralizados, de grande poder e supercomplexos. O complexo regional de segurança *padrão* é altamente westphaliano, com existência de, no mínimo, dois poderes e uma agenda de segurança focada essencialmente no setor político-militar. O complexo regional de segurança *centralizado* é aquele unipolar, que apresenta um grande pólo de poder que domina a dinâmica securitária regional e pode ter três relevantes formações: os complexos com um grande pólo de poder mundial (Rússia no período da Guerra Fria), os complexos com uma superpotência (EUA no CRS norte-americano) e os complexos em que a região é envolvida por estruturas institucionais que se sobrepõe a qualquer pólo de poder (União Europeia).

Já o complexo regional de segurança de *grande poder* configura aquele em que a polaridade da região é definida mais pelo poder global, que está localizado dentro do complexo, do que pela dinâmica regional. Buzan e Wæver (2003) argumentam que esse tipo de arranjo deve ser analisado de forma diferente, visto que ele afeta diretamente os cálculos de balança de poder, bem como sua influência pode se estender para outros complexos. Por fim, os *supercomplexos* apresentam um “nível inter-regional forte e sustentado, como tem sido entre Nordeste e o Sul da Ásia, mas não forte o bastante para substituir as dinâmicas regionais no complexo de segurança penetrado” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 60, tradução nossa).

O quadro abaixo representa a atual divisão dos complexos regionais de segurança, segundo Buzan e Wæver (2003). Embora não forneça muitos detalhes, é importante para o entendimento da extensão conceitual da teoria, além de ser uma ferramenta relevante para a comparação entre os complexos regionais de segurança.

Tipo		Características	Exemplos
Padrão		Polaridade determinada por poderes regionais	Oriente Médio, América do Sul, Sudeste Asiático, Chifre Africano e Sul da África.
Centralizado	Superpotência	Unipolar centrado em uma superpotência.	América do Norte.
	Grande potência	Unipolar centrado em uma grande potência.	Comunidades de Estados Independentes e potencialmente o Sul da Ásia.
	[Potência regional]	Unipolar centrado em uma potência regional.	Nenhum.
	Institucional	A região adquire relevância através de instituições.	União Europeia.
Grande Poder		Bi ou multipolar com grandes potências como pólos regionais.	A Europa pré - 1945 e Ásia Oriental.
Supercomplexos		Forte nível inter-regional da dinâmica de segurança oriundo da influência de grandes potências em regiões adjacentes.	Sul Asiático e Ásia Oriental.

Quadro 2 - Resumo dos Tipos de Complexos Regionais de Segurança
 Fonte: BUZAN; WAEVER, 2003, p. 62, tradução nossa.

Buzan e Wæver (2003) admitem a possibilidade de inexistência de complexos regionais de segurança, ou mesmo que os níveis regionais falhem pela ausência de padrões de interdependência entre os atores locais. Dessa forma, existem condições gerais para que os complexos regionais de segurança não possam ser constituídos: a sobreposição (*overlay*) e desestruturação (*unstructured*). A *sobreposição* ocorre quando “os interesses de uma grande potência transcendem a mera penetração e venha a dominar a região tão intensamente que o padrão de relações de segurança local virtualmente cessa sua operação” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 61 - 62, tradução nossa). Já a *desestruturação* ocorre quando “os Estados locais têm uma capacidade tão baixa que seu poder não projeta muito, ou nada, para além de suas fronteiras; ou quando o isolamento geográfico dificulta a interação” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 61 - 62, tradução nossa).

Outra premissa associada à Teoria dos Complexos Regionais de Segurança é o conceito de penetração (*penetration*), definida por Buzan e Waever (2003, p. 46, tradução nossa) como o “marco que liga potências mundiais às dinâmicas regionais de segurança. [...] Ocorre quando potências externas realizam alinhamentos securitários com Estados dentro de

um CRS”. O conceito de penetração é fundamental ao analisar o Complexo de Segurança da América do Sul, uma vez que a influência da superpotência estadunidense na dinâmica securitária regional é indubitável.

A atuação norte-americana na América do Sul extrapola os campos teóricos ou discursivos, vai para a seara material e efetiva, interferindo na definição de temas e a forma de gerenciamento dos problemas. Tratando-se do narcotráfico na América do Sul, objeto de estudo da pesquisa, vê-se mais claramente o poder de penetração dos EUA, que atuam tanto na definição do tema como prioridade regional, mas também influenciam o tratamento dispensado na resolução do problema. Esse ponto é de fundamental importância, e será abordado por meio da análise do desenvolvimento do narcotráfico como problema regional, na seção dois deste estudo.

Ademais, existem conceitos intermediários aos complexos regionais de segurança, como os pré-complexos e proto-complexos. O primeiro ocorre quando “um conjunto de relações bilaterais de segurança parece ter potencial para se juntar em um complexo regional de segurança” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 64, tradução nossa). Já o segundo, configura-se como uma região que manifesta suficiente interdependência de segurança ao ponto de delinear uma região autônoma e diferenciá-la de seus vizinhos, no entanto, as dinâmicas regionais são demasiadamente débeis para pensá-la como um complexo regional de segurança.

Os CRS podem se transformar e passar para outros estágios de desenvolvimento, em ambos os sentidos, que indique maior ou menor grau de interdependência e estruturação. Buzan e Wæver (2003) acreditam que uma região não estruturada pode se transformar em um complexo regional de segurança ou passar pela sobreposição. Do mesmo modo, um CRS pode sofrer transformações internas e externas que levem à sobreposição ou ao complexo regional de segurança centralizado, mas também um CRS de grande poder se tornar um modelo padrão. As configurações e transformações possíveis nos CRS são inúmeras, apontando o entendimento plural e dinâmico da Escola de Copenhague.

Em *Regions and Powers: The structure of international security*, Buzan e Wæver analisam os complexos de segurança espalhados pela Ásia, África, Europa e América, destacando seus sistemas sub-regionais e principais atores. A análise desenvolvida para o complexo da América do Sul, embora apresente limites e certo engessamento na compreensão das questões sul-americanas, será apresentada mais detalhadamente na próxima seção.

A Escola de Copenhague, portanto, trouxe diversas contribuições para os estudos de segurança internacional, com relevante arcabouço teórico que permite sua contextualização

nos diferentes problemas securitários sem perder seu poder explicativo. A Escola, assim, possibilitou importantes avanços no debate teórico-epistemológico da disciplina de Relações Internacionais, em geral, e da segurança internacional, em particular, sendo responsável por uma análise abrangente, heterogênea e com alto desenvolvimento criativo, que possibilitou melhor entendimento das questões securitárias internacionais.

2.3 A Segurança na América do Sul

Nesta seção é discutido o complexo regional de segurança da América do Sul fundamentado-se no modelo teórico desenvolvido por Buzan e Wæver (2003), no entanto, com adições de autores como Hurrell (1998), Kacowicz (1998), Cepik (2005), Villa (2009) e Fuccille e Rezende (2013), por exemplo. Além disso, são introduzidos alguns elementos relativos à expansão securitária sul-americana para o Atlântico Sul e o Pacífico Sul, bem como a premissa de que os subcomplexos do Cone Sul e Andes apresentam indicativos que se tornarão apenas um, formando o grande complexo sul-americano, cujo pólo de poder é exercido pelo Brasil. Por fim, apresenta-se a agenda de segurança da América do Sul no período pós- Guerra Fria, a qual em muitos pontos difere da agenda hemisférica.

2.3.1 O Complexo Regional de Segurança da América do Sul

Buzan e Wæver (2003) argumentam que, a despeito das diversas tentativas de projetos hemisféricos, as Américas não formam um complexo de segurança regional único, mas sim a coexistência de dois sistemas com dinâmicas completamente distintas e níveis assimétricos de poder e influência, o norte – americano e o sul-americano. O complexo norte-americano é percebido como “um caso clássico de um complexo que contém uma superpotência impactando em vizinhos sem grandes poderes” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 263 – 284, tradução nossa). Já a América do Sul é vista como o complexo que, embora sinta o peso do poder dos Estados Unidos da América, orienta sua dinâmica em nível regional, o que o torna independente do modelo norte-americano, todavia influenciada.

Hurrell (1998, p. 531) defende que é demasiadamente difícil definir um complexo de segurança na América Latina e, conseqüentemente, na América do Sul que venha a excluir os EUA, dada a sua posição ambígua em relação à região, alternando posições unilaterais, militaristas e hegemônicas com o incentivo e promoção de arranjos multilaterais de segurança. Buzan e Wæver (2003, p. 22, tradução nossa) corroboram com a influência norte-americana nas questões securitárias da região, sendo “um (importante) ator externo na América do Sul”.

A relação com os EUA é marcada pela penetração, não pela sobreposição, em que sua preponderância é demasiadamente assimétrica e o fator mais importante nos cálculos dos Estados sul-americanos no que se refere à segurança. Todavia, os EUA não governam ou dirigem a região, a América do Sul tem uma dinâmica própria, mas que sofre com intervenções norte-americanas aperiódicas.

A região não pode ser considerada uma comunidade de segurança ou algo parecido, visto que, embora o século XX não tenha sido marcado por guerras interestatais, como foi o século XIX, a violência é bastante elevada. Vê-se que as guerras de independência e de formação de Estados foram sucedidas por aumento das tensões internas, ou seja, as questões das dinâmicas interestatais se tornaram secundárias aos problemas domésticos, mas não menos violentos (BUZAN; WÆVER, 2003). A região sul-americana é definida como um regime de segurança com baixa incidência de guerras interestatais e ausência de grandes potências - apenas o Brasil com seu projeto de liderança regional, que, no entanto, ainda não alcançou tal *status* -, limitada capacidade de interação e institucionalização das relações regionais, além da forte sombra estadunidense nos cálculos securitários dos países (CEPIK, 2005).

Buzan e Wæver (2003, p. 315, tradução nossa) argumentam que o Brasil “se tornou essencialmente uma potência *status quo*, privilegiando a via diplomática e com interesse fortemente vestido da estabilidade regional”. Ainda que não exista um consenso sobre a posição do Brasil como líder regional, Kacowicz (1998, p. 90) argumenta sobre a importância do país para a estabilidade da América do Sul no século XX, visto que a diplomacia brasileira teve grande influência na manutenção da paz regional, garantindo o *status quo* territorial e a balança de poder, principalmente com a Argentina, direcionando suas ações para a manutenção da independência relativa dos estados- tampão (Uruguai e Paraguai). Além disso, o autor relativiza a importância dos EUA na paz regional, afirmando que a hegemonia norte-americana ajuda na construção de uma paz negativa, enquanto o Brasil atua mais positivamente, por meio de sua diplomacia intensa e a promoção do diálogo.

Buzan e Wæver (2003) exploram o complexo regional de segurança sul-americano como formado por dois subcomplexos, o Cone Sul e o Norte Andino, mas que possuem intensas conexões e possibilidades de *spillover*. O Cone Sul é considerado uma área estável, tendo conseguido gerir seus conflitos de forma pacífica. Sua estabilidade é proveniente do relacionamento pouco conflituoso entre os três principais países da região: Argentina, Brasil e Chile. Além disso, três pontos-chave corroboram para o equilíbrio sub-regional: (a) reaproximação de Brasil e Argentina, tanto através da cooperação econômica, quanto militar, (b) o estabelecimento do Mercosul e (c) a resolução das questões fronteiriças, sobretudo, entre Argentina e Chile e Peru e Chile. Já o Norte Andino não pode ser apreendido como relações estatais de segurança, mas sim uma dinâmica securitária “transnacional”, que liga questões domésticas e internacionais, entretanto, não são desterritorializadas, seus efeitos ficam, de maneira geral, restritos a sub-região andina.

Por outro lado, para Cepik (2005), a divisão do complexo sul-americano em dois subcomplexos claramente distintos parece não corroborar com a realidade atual da região, uma vez que com o fim do conflito Equador – Peru, em 1995, restou apenas o contencioso entre Colômbia e as FARC para sustentar o argumento de Buzan e Wæver. No entanto, dado o atual desenvolvimento da América do Sul e o fortalecimento de suas instituições regionais, a despeito das crises institucionais internas dos países, apontam que mesmo diante do agravamento da crise na Colômbia, seria pouco provável o estabelecimento de um conflito regionalizado, não justificando dois subcomplexos de segurança. De acordo com Cepik (2005, p. 07):

Mesmo que não seja possível aceitar a tese sobre os dois subcomplexos de segurança claramente distintos na América do Sul, as dificuldades persistentes na capacidade dos países sul-americanos coordenarem posicionamentos internacionais na área de segurança têm implicações para uma análise das possíveis direções da mudança. As fontes de mudança, neste momento, são tanto internas à região (polarização entre as opções da Colômbia e da Venezuela, crise política no Brasil, ritmo e forma da integração econômica e política etc.), quanto externas (pressão dos Estados Unidos sobre países específicos e para que a região como um todo venha a ‘internalizar’ sua agenda de segurança).

Consoante a isso, Fuccille e Rezende (2013) argumentam que as dinâmicas securitárias do Norte Andino e do Cone Sul tendem a convergir, ao passo que se percebe o Brasil, o país mais proeminente da região, com crescente atuação e influência nas dinâmicas de segurança sul-americanas. Os autores apresentam duas razões para tal: 1) a América do Sul, após o 11 de setembro, não figura no rol de prioridades geoestratégicas norte-americanas, deixando, portanto, a região menos pressionada para explorar sua dinâmica securitária; 2) a

intenção manifestada pelo Brasil de exercer maior protagonismo na América do Sul, por meio da aproximação das agendas de segurança dos Andes e do Cone Sul.

Tal convergência se dá por dois mecanismos: a criação da Unasul e CDS e a entrada da Venezuela no MERCOSUL (FUCCILLE; REZENDE, 2013). Nesse sentido, a proeminência brasileira em harmonizar as duas agendas ocorre por meio do estabelecimento de uma nova organização regional de cunho demasiadamente político e longe de intervenções extrarregionais, e também no processo engajamento do Brasil em incluir a Venezuela no bloco econômico. Para Fuccille e Rezende (2013, p. 85):

O protagonismo exercido pelo país na criação da Unasul e do seu Conselho de Defesa o qualifica como ator central para o CRS, exercendo sua hegemonia regional via a institucionalização e agregação para um processo de integração regional.

Dessa forma, observa-se que o Complexo Regional de Segurança Sul-Americano passa por um momento importante, ou está em um ponto de transição, saindo de um modelo padrão para um modelo centralizado com uma potência regional. No entanto, é importante ressaltar que o Brasil, pólo de poder do CRS Sul-Americano, demonstra incongruências quanto ao seu papel de liderança, o qual ora assume os custos e protagonismo das ações, ora titubeia no seu engajamento em relação à dinâmica securitária da América do Sul.

O Complexo Regional de Segurança Sul-Americano passou por diversas alterações. Antes do período da Guerra Fria, era marcado por guerras interestatais e conflitos para definição de fronteiras, bem como a expansão brasileira e influências transnacionais. Em nível global, a região tentou consolidar sua independência, enquanto do ponto de vista regional e inter-regional, tentou evitar a intromissão de países vizinhos nos assuntos internos. Já em nível doméstico, o complexo regional de segurança da América do Sul buscava controlar as vulnerabilidades internas advindas da independência recente.

Durante a Guerra Fria, Buzan e Wæver (2003) argumentam que o CRS da América do Sul funde os níveis global e inter-regional em apenas um, devido à própria dinâmica do período, em que o vizinho EUA tornara-se uma potência global, constituindo-se o ator dominante na região. Entretanto, mesmo com o engessamento das possibilidades dentro da América Sul, países como Brasil e Venezuela tentaram fomentar relações extra-hemisféricas. Enquanto o Brasil buscou aproximação com a África e expansão de poder de influência no Atlântico Sul, a Venezuela expandiu suas relações com países da OPEP.

Na perspectiva doméstica, a região buscou fortalecer seus movimentos de direita para combater os classificados “comunistas”, tal polarização, apoiada pelos EUA, acabou sendo absorvida pelo modelo da Guerra Fria (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 311). Em relação ao

nível regional, até o final da década de 1970, países como Argentina e Brasil ainda alimentavam suas contendas, chegando a possibilidade de nuclearização do Cone Sul, e os demais países estavam em tensões por conta de fronteiras, mas sem maiores conseqüências.

No período do conflito bipolar, a região ficou marcada por arranjos de segurança hemisféricos, estabelecidos a partir do princípio da segurança coletiva e resolução pacífica das tensões através de mecanismos institucionais, como a Organização dos Estados Americanos e tratados multilaterais (TIAR), mas que continham o poder norte-americano como base central. Nesse sentido, a OEA, embora não tenha obtido sucesso em contrabalancear o poder dos EUA, permitiu a aproximação dos países da região, principalmente em termos de ideias e valores, um marco simbólico que auxiliou na criação do “espírito” integracionista da América do Sul.

Para Oliveira (2005), o fim da Guerra Fria possibilitou mudanças nas perspectivas de segurança dos Estados sul-americanos. Em nível doméstico, três dinâmicas concatenadas se desenvolveram: (1) redução da influência militar, (2) a reforma econômica, com adoção de práticas neoliberais e internacionalização da economia e (3) reestruturação dos Estados por meio da democratização da região. Isto é, a segurança regional passou a ser definida em termos de defesa coletiva da democracia, promoção de reformas econômicas neoliberais e a integração regional (HURRELL, 1998, p. 530).

Com o fim do conflito bipolar, a segurança na América do Sul ganhou novos elementos, incorporando questões não-estatais, como o narcotráfico e a violência urbana (VILLA, 2009). As novas questões securitárias trouxeram à tona as fragilidades estatais, tanto no nível analítico, pela dificuldade de identificar e classificar as ameaças; quanto prático, dada a dificuldade de enfrentamento e criação de políticas de combate.

A agenda da América do Sul se forma heterogênea e complexa, mas que consegue aglutinar os países da região, no entanto, com graus de priorização diferentes que seguem os interesses nacionais (CEPIK; BONILHA, 2004). Nessa agenda destaca-se o narcotráfico como a principal ameaça não-estatal, apresentando-se como tema securitário central para a maioria dos Estados sul-americanos. A problemática do narcotráfico permeia todos os países da região, seja na forma do crime organizado transnacional ou da violência urbana, incidindo nos discursos e práticas regionais.

Loveman (2006) argumenta que a emergência do narcotráfico, na forma de grupos organizados, remonta as décadas de 1970 e 1980, principalmente devido ao aumento do consumo norte-americano, à explosão do uso da cocaína e à crise da dívida nos anos 1980. No entanto, não apenas fatores exógenos contribuíram para a expansão da atividade narcótica na

América Sul, questões naturais como bom relevo e clima facilitaram o cultivo da droga. Além disso, uma questão decisiva foi a ausência estatal histórica nas regiões periféricas da América do Sul, em uma espécie de periferia da periferia. A presença estatal limitada e a insipiência das instituições nacionais dos países sul-americanos fomentaram a atuação do narcotráfico na região, primeiro em áreas rurais e, posteriormente, nos centros urbanos.

A instituição de uma política antidrogas repressiva nos EUA acabou inspirando o modelo de gerenciamento do problema na América do Sul. Com base na política norte-americana, a região iniciou um processo de securitização do tráfico de drogas e adotou uma série de políticas nacionais para combater, erradicar e reduzir a produção de drogas (VILLA; OSTOS, 2005). No complexo regional de segurança sul-americano, a questão das drogas foi mais impactante na região andina, que se tornou a maior produtora de cocaína do mundo. Nas décadas de 1980 e 1990, a expansão da atividade narcótica levou ao aumento da presença (política, financeira, militar e ideológica) estadunidense na região, sobretudo por meio de seus planos para a Colômbia, Peru e Bolívia, que serão mais bem analisados na seção dois.

Dessa forma, a questão do narcotráfico se liga ao nível global, em que a “estratégia antidrogas dos EUA solicitou a ‘controversa’ certificação anual dos Estados em relação a sua participação na guerra contra as drogas” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 336, ênfase do original, tradução nossa).

Outros elementos se agregaram à agenda securitária regional, como o crescimento dos movimentos indígenas, principalmente no Equador e Bolívia, e a prerrogativa da segurança para o desenvolvimento econômico, como a exemplo do Brasil, cujo Livro Branco de Defesa Nacional (2012, p. 28) argumenta: “a soberania da Nação, sua inserção econômica competitiva e seu desenvolvimento pleno pressupõe capacidade de defesa condizente com as potencialidades e aspirações do País”.

Em relação ao nível regional, observa-se a reorganização das forças militares, agora com posturas mais defensivas, ao mesmo tempo em que o setor econômico adquire maior destaque na dinâmica securitária da região, no qual projetos de integração regional têm, cada vez mais, substituído as aspirações hemisféricas. Nesse sentido, a estabilidade do Cone Sul, a consolidação do Mercosul, agora incluindo a Venezuela, e uma possível resolução das tensões na Colômbia podem indicar o estabelecimento de uma comunidade de segurança³ na América do Sul.

³ De acordo com Adler e Barnett (1998, p. 30, tradução nossa), comunidade de segurança configura-se “uma região transnacional formada por Estados soberanos cujas populações mantêm expectativas confiáveis de mudança pacífica”.

Já sob as perspectivas global e inter-regional, países como Brasil e Argentina chegaram a decisão pragmática⁴ de que não podem se opor ao poder norte-americano, portanto, a política externa não deve ser orientada para confrontação, mas sim para a apreciação crítica dos interesses norte-americanos na região. Também, a região buscou a diversificação das parcerias e a participação em ações multilaterais lideradas pela ONU, aumentando a atuação da força sul-americana nas questões securitárias mundiais.

Dessa forma, o instrumental analítico fornecido pela teoria dos complexos regionais de segurança é de grande importância para a compreensão do atual desenvolvimento do modelo securitário da América do Sul, uma vez que oferece mecanismos para o entendimento histórico e normativo das questões securitárias regionais, apontando que a América do Sul vem fortalecendo suas instituições multilaterais, inclusive de segurança, nos últimos vinte anos, o que pode indicar a construção de uma comunidade de segurança futura, salvo o agravamento de crises domésticas e a desestabilização (econômica e política) dos países da região.

⁴ Para detalhes sobre o pragmatismo na política externa de Argentina e Brasil, ver: Hurrell (1995), Ligiéro (2011) e Miranda (2003).

3 A PROBLEMÁTICA DO NARCOTRÁFICO

Esse item trata do surgimento do narcotráfico como um problema internacional, apresentando o contexto o histórico em que a questão se insere, com destaque para a evolução do tema dentro das convenções do sistema ONU. Também trata da abordagem norte-americana e sua política antidroga, e como ela influenciou o continente americano, mais especificamente os países da América Latina. Por último, há uma breve análise sobre o problema do narcotráfico na América do Sul, quais países estão envolvidos e de que forma se dá esse envolvimento.

3.1 A emergência do Narcotráfico como ameaça à segurança internacional

O uso de substâncias alucinógenas remonta os primórdios da humanidade, quando diversas culturas extraíam elementos de plantas e utilizavam-nos em rituais, sobretudo religiosos. Tais substâncias tinham um valor simbólico importante para essas comunidades: o poder de conexão com o divino e também o poder da cura. Mesmo atualmente, inúmeros grupos culturais fazem uso de substâncias para dar continuidade a suas crenças e rituais.

No período mercantilista, o mundo assistiu o redirecionamento do uso das drogas, saindo da esfera espiritual para a busca de novas sensações e procedimentos terapêuticos, segundo Nunes e Jolluskin (2007, p. 234):

Por volta dos séculos XVII e XVIII, o consumo de drogas era privilégio de poucos, mais tarde verificar-se-ia um preocupante crescimento do número de consumidores. A excentricidade, aliada ao luxo e à busca de diferenciação por parte das elites mais cultas e preparadas, cativou escritores e intelectuais.

No entanto, só a partir do século XIX, as técnicas de produção de substâncias alucinógenas foram aperfeiçoadas, sintetizaram-se as primeiras formas de cocaína e heroína, inicialmente utilizadas com função terapêutica em doenças como a ansiedade, tosse e depressão. Nesse mesmo período, ocorreu a popularização dessas drogas, sendo inclusive utilizadas como ingredientes de bebidas e tônicos, a exemplo da fórmula inicial da Coca-Cola, que utilizava elementos ativos da noz de cola e cocaína (NUNES; JOLLUSKIN, 2007).

O aumento do uso dessas drogas, principalmente por parte das elites de países industriais, seguiu o aumento das preocupações dos governos diante dos malefícios causados. Essas substâncias foram utilizadas tanto em guerras, quanto em movimentos missionários religiosos, criando graves situações de dependência ao mesmo tempo em que contribuiu para a expansão da indústria farmacêutica durante todo o século XIX (ALDRIDGE, 2001).

No início do século XX, testemunhou-se a popularização da cocaína, sobretudo nos EUA, sendo utilizada, inclusive, pelo exército norte-americano em proporções preocupantes. Já na década de 1930, viu-se o amplo uso de anfetaminas e, depois da Segunda Guerra Mundial, a popularização do ácido lisérgico. O movimento hippie, nas décadas de 1960 e 1970, ajudou a tornar endêmico o uso de drogas, que passou a ser glamourizado. No final da década de 1970, surge o *crack*, subproduto da cocaína altamente tóxico, alucinógeno e barato, tornando as drogas mais acessíveis às camadas mais pobres da população.

Durante grande parte desse período, não existia a ideia de narcotráfico, uma vez que a maioria dessas substâncias não eram ilegalmente consumidas, ao contrário, não existia qualquer regulamentação, tampouco a noção das drogas como um problema. Entretanto, o início do século XX trouxe à tona preocupações dos Estados quanto à questão, articularam-se os planos internos e externos para a criação, ainda que frágil, de um regime internacional de controle sobre as drogas (RODRIGUES, 2012).

O comércio de drogas está intrinsecamente associado à expansão comercial internacional, seja na forma do colonialismo mercantilista ou do capitalismo industrial. A Guerra do Ópio, ocorrida entre 1839 – 1860, é um claro exemplo da atuação de uma potência mundial como fomentadora do comércio / tráfico de substâncias. Nesse período, a Inglaterra buscava diminuir seu déficit comercial com a China, grande exportadora de chá, seda e porcelana, por meio do comércio de ópio oriundo da Índia. Com a proibição da venda da substância por parte do governo de Pequim, a Inglaterra viu o lucrativo mercado de ópio ameaçado e declarou guerra à China.

A disseminação não controlada das drogas gerou a necessidade de se formular medidas para combater a produção e comércio de narcóticos. De acordo com a Agência da ONU sobre Drogas e Crime, “preocupados com o alto índice de consumo de ópio na época e as consequências desse consumo para a saúde, diversos países se reuniram pela primeira vez para discutir o problema das drogas na Comissão do Ópio de Xangai, em 1909” (UNODC, 2013, p.01). A iniciativa liderada pela Inglaterra, que detinha interesses econômicos e políticos, uma vez que era a maior comercializado do produto, tinha como objetivo principal o

combate à disseminação do comércio global de drogas, representando uma das primeiras tentativas de controlar o (agora) problema.

A Conferência de Xangai, ocorrida durante o fim da chamada *Pax* Britânica, aproximou as posições de Inglaterra e EUA (então potência ascendente), ambos favoráveis a medidas mais restritivas para a produção e comércio de ópio e seus derivados. Todavia, o acordo não obteve maiores sucessos devido ao *lobby* das indústrias farmacêuticas europeias, temerosas pela diminuição de seus lucros, e por Estados produtores, sob a alegação de fatores culturais para o uso dessas substâncias.

Embora não tenha regulamentado mecanismos reais para o controle do comércio de drogas, a Conferência de Xangai é de suma importância, pois auxiliou no estabelecimento de bases para a cooperação internacional sobre o tema, inspirando as iniciativas posteriores, além de inaugurar “a prática de encontros diplomáticos para a discussão do tema do controle de drogas psicoativas” (BOITEUX et al., 2009, p. 25).

Para Rodrigues (2012), apenas em 1912 estabeleceu-se o primeiro marco legal para a questão. É na Convenção Internacional do Ópio, em Haia, que se formulou o primeiro tratado internacional sobre o tema, todavia, sem proibir a comercialização, produção e consumo, mas que ainda assim representou uma intervenção inicial coordenada internacionalmente para o problema. O *International Narcotics Control Board*, órgão ligado à Agência da ONU sobre Drogas e Crime, também reafirma a importância da Convenção como o primeiro reconhecimento estatal da necessidade de ação conjunta. De acordo com o INCB (2011, p. 02):

Ao assinar a Convenção de 1912, os Governos reconheceram a importância de que as drogas estejam disponíveis para fins médicos e científicos e, ao mesmo tempo, reconheceram que as pessoas têm de ser protegidas do risco de se tornarem dependentes de drogas perigosas e de perderem sua liberdade, como resultado desta dependência.

Jelsma (2011) argumenta que a Convenção Internacional do Ópio e seus tratados, negociados no âmbito da Liga das Nações, tinham mais o caráter regulatório do que proibitivo, visando o controle dos excessos de mercado e não o uso ou cultivo das plantas base para fabricação das drogas. Segundo o autor, algumas restrições foram impostas às exportações de países onde existissem leis nacionais sobre o uso não medicinal de opiáceos, mas sem obrigações relativas à assinatura do tratado, deixando em domínio nacional a imputação de sanções.

Em 1925, estabeleceu-se o alargamento do número de substâncias na lista cinza, passando a incluir a maconha. No mesmo ano, ocorreram as reuniões preparatórias para a II Convenção Internacional do Ópio, que não contaram com a participação de China e EUA, visto que, na visão desses países, a nova Convenção não conseguiria impor medidas suficientemente restritivas para o comércio de drogas (TNI, 2008).

Durante o período dessas iniciativas, aumentou-se o debate sobre o uso “recreativo” e “terapêutico”, que viria a refletir tanto na criminalização de substâncias e seus usuários, quanto nos aspectos de saúde pública. De um lado, as grandes potências coloniais europeias defendendo o lucrativo monopólio do mercado e suas gigantes farmacêuticas. De outro, os EUA, influenciados pela moral puritana, acabaram por associar as drogas a determinados seguimentos populacionais, justificando o aumento do preconceito contra imigrantes e minorias étnicas (JELSMA, 2011).

A I Guerra Mundial trouxe uma breve vitória para o bloco europeu, isto é, a visão menos restritiva prevaleceu. As tensões criadas pelo conflito possibilitaram o aumento do uso da cocaína como anestésico e fuga do horror da guerra. Indústrias farmacêuticas da Holanda, Alemanha e Inglaterra obtiveram altos lucros com essas substâncias, que eram cultivadas, principalmente, em colônias europeias na Ásia e África (JELSMA, 2011). Por outro lado, o pós – I Guerra foi marcado pela mudança de tom no tratamento do tema das drogas, a devastação territorial e os altos custos do conflito contribuíram para a perda de poder europeu, abrindo espaço para a visão proibitiva norte-americana. Em 1931, foi estabelecida a I Convenção de Genebra, que tinha o objetivo de restringir a “fabricação e regulamentar a distribuição dos estupefacientes ou drogas narcóticas, que limitou a fabricação mundial de drogas para finalidades médicas e científicas” (BOITEUX et al., 2009, 26).

A cruzada norte-americana contra as drogas sofreu uma baixa em 1933, quando foi revogada a lei nacional antiálcool, que previa a criminalização de toda a cadeia produtiva e o consumo de bebidas alcoólicas. Para Provine (2007), embora o puritanismo estadunidense tenha sido derrotado na ocasião, dois importantes aspectos permaneceram: o fortalecimento de grupos ligados ao comércio ilegal e o modelo proibitivo e criminalizador. Ambos os fatores foram transportados para o tratamento internacional de assuntos ligados a outras drogas, como a maconha e cocaína.

Em 1936, ocorreu a II Convenção de Genebra especificamente para a supressão do tráfico ilícito de drogas perigosas, em que se observa o primeiro esforço “para tornar o comércio de drogas um crime internacional, [que] busca o desenvolvimento de um marco legal e codificação de um Sistema Internacional de Controle” (UNODC, 2008, p. 56, tradução

nossa). Os EUA tentaram estabelecer um acordo restritivo, que criminalizaria o cultivo, produção, comércio e distribuição de drogas para uso recreativo, apenas a utilização medicinal, científica ou terapêutica seria permitida. No entanto, tal posição foi confrontada por diversos países, direcionando a Convenção para a criminalização apenas do comércio ilegal de drogas. Nesse sentido, o artigo 2º do acordo previa que os países signatários deveriam utilizar as leis nacionais para severamente punir aqueles que atuam com o tráfico de drogas.

A II Convenção de Genebra foi estabelecida ainda sob a égide da Liga das Nações – que estava fortemente enfraquecida pelo aumento das tensões na Europa e a saída de diversos membros - e contou com apenas 13 assinaturas⁵. Além disso, as resoluções do acordo só entrariam em vigor em 1939, as vésperas da Segunda Guerra Mundial, limitando o seu alcance e legitimidade. Mesmo os EUA, importante defensor da cooperação internacional para a restrição do comércio de drogas, recusaram-se a assinar a versão final do acordo, por considerá-lo muito fraco. De acordo com Sinha (2001, p. 06, tradução nossa), as reservas norte-americanas recaiam, sobretudo, “em relação à extradição, extraterritorialidade e confisco dos lucros do tráfico”. Para o autor, os EUA estavam preocupados que a assinatura da Convenção implicasse em comprometimentos internacionais que pudessem enfraquecer o sistema doméstico de combate às drogas.

Ainda que não tenha obtido ampla efetividade, a II Convenção de Genebra representou mudanças na condução do tema. Ao contrário dos tratados anteriores, que lidavam com a regulamentação da cadeia produtiva das drogas, a II Convenção de Genebra foi articulada para tornar tais atividades crime internacional, passível de punições severas, redirecionando a abordagem do comércio internacional de drogas, que seria utilizado durante todo o resto do século XX.

3.1.1 A problemática do narcotráfico dentro do Sistema ONU: a hegemonia da visão norte-americana e a securitização

O início da II Guerra Mundial trouxe outras prioridades, o tema das drogas foi “rapidamente suplantado por imperativos mais imediatos da política externa” (UNODC, 2008, p. 57, tradução nossa). Apenas com a criação da Organização das Nações Unidas, em 1945,

⁵ Os países que ratificaram a Convenção foram: Bélgica, Brasil, Canadá, China, Colômbia, Egito, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Índia, Romênia e Turquia. (UNODC, 2008)

encontrou-se um cenário político que permitiu a inclusão de outros assuntos não relacionados diretamente ao conflito mundial. Todavia, antes de uma discussão sobre o desenvolvimento do narcotráfico como um problema internacional e a criação de um regime sob a égide da ONU, é importante observar o papel que as OI exercem no sistema internacional, na forma de legitimação de valores e condutas. Para Cox (2007, p. 199), as OI são instrumentos do Estado hegemônico, na medida em que:

(a) corporificam as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas, (b) é produto da própria ordem mundial hegemônica, (c) legitima ideologicamente as normas da ordem mundial, (d) coopta as elites dos países periféricos e (e) absorve as ideias contra-hegemônicas.

Nesse sentido, a emergência dos EUA como potência mundial também trouxe a hegemonia da visão norte-americana para o problema das drogas, inclusive no âmbito das Nações Unidas, em que “se iniciou uma era de racismo moralmente maculado e guerras comerciais coloniais, o controle das drogas baseado na proibição cresceu para proporções internacionais por insistência dos norte-americanos” (SINHA, 2001, p. 13, tradução nossa).

Sob o guarda-chuva das Nações Unidas, três principais instrumentos internacionais foram firmados para a fiscalização internacional das drogas, são eles: a Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), com emenda do Protocolo de 1972; a Convenção das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas (1971); e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilegal de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, em 1988. Além disso, a ONU estabeleceu órgãos específicos para a fiscalização e monitoramento do problema, com destaque para a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE), o Programa das Nações Unidas para a Fiscalização Internacional de Drogas (PNUFID) e a Comissão de Entorpecentes do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) (ARRIAGADA; HOPENHAYN, 2000).

A primeira iniciativa da ONU para o controle do comércio de drogas foi estabelecido em 1961, a Convenção Única sobre Entorpecentes, que marcou substancialmente a abordagem para o problema, representando mudanças no marco legal, de um sistema regulamentador para um modelo orientado para a proibição. Nesse sentido, Bewley – Taylor (2009) argumenta sobre a necessidade de uma perspectiva de Relações Internacionais sobre a noção de “mudança”, em que as alterações dentro de um regime representam, na realidade, um processo de enfraquecimento e desgaste normativo de regimes anteriores, ou seja, a

mudança (ou a necessidade dela) advém de alterações no próprio jogo das relações de poder internacional.

A Convenção de 1961 tem como principal premissa, destacada em seu preâmbulo, a ação universal e concentrada para implementar medidas que limitem o uso indevido de entorpecentes. O acordo estabeleceu tratados multilaterais sobre o controle das drogas, incluindo o cultivo de plantas base para a fabricação de narcóticos. Seu objetivo principal era restringir a utilização, comércio, distribuição, importação, exportação, fabricação e produção de narcóticos para uso exclusivo médico e científico (UN, 1973). Além disso, o tratado buscou reunir os acordos anteriores na tentativa de simplificar o sistema internacional de controle de drogas.

As negociações da Convenção ocorreram entre 1950 e 1958, dando origem a três rascunhos até que a versão final fosse aprovada, em 1961. O documento ratificado manteve muitas características de seus antecessores, tais como: o reconhecimento do uso medicinal de drogas como indispensável para a humanidade, a imposição de obrigações às Partes e a adoção de um sistema de licenciamento de produção de drogas (similar à Convenção de 1931). A novidade do acordo recaía no estabelecimento de agências para o monitoramento do comércio de drogas, como a JIFE (Junta Interamericana de Fiscalização de Entorpecentes), um “órgão fiscalizador independente [da ONU e dos governos nacionais] e quase judicial, encarregado de aplicar as convenções e convênios da ONU relativos às drogas” (ARTIGAS, 2003, p. 10, tradução nossa).

O ponto fundamental da Convenção foi estabelecer uma normatização internacional que limitasse o uso dos entorpecentes, tudo que ficasse fora do uso médico e científico deveria ser reprimido e eliminado. Thoumi (2009) defende que o controle de drogas foi direcionado para as substâncias consideradas “ameaças” pelos Estados hegemônicos da época, notadamente os EUA, incluindo a coca, cocaína, opiáceos e maconha. Por outro lado, drogas já “domesticadas” pelo Ocidente, como álcool e nicotina, foram excluídas da lista cinza. Tal decisão viria a impactar nos hábitos coletivos, uma vez que para vários povos de áreas periféricas, como a América do Sul, por exemplo, o consumo dessas substâncias faz parte das tradições culturais, além de servir como base alimentar e medicinal, a exemplo das populações andinas que utilizam a folha de coca para aliviar a sensação de ar rarefeito em suas regiões.

O preâmbulo da Convenção de 1961 afirma que a ação contra as drogas deve ser pautada pela preocupação com a saúde e o bem-estar da humanidade (UN, 1973), buscando-se, dessa forma, estabelecer uma abordagem humanitária, que deixe em segundo plano os

interesses individuais dos Estados. No entanto, os artigos propostos pela Convenção não prevêm qualquer ação efetiva direcionada ao bem-estar dos indivíduos, mas sim uma estratégia repressiva que deixa a cargo dos Estados a aplicação de punições severas para aqueles envolvidos no processo produtivo e comercial das drogas.

Dessa forma, a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 foi uma resposta aos problemas nacionais, sendo estabelecida durante um período em que o uso de drogas se popularizava, principalmente heroína, cocaína e drogas sintéticas. A partir dessa Convenção, o tema dos narcóticos passou a ter grande relevância na agenda dos Estados, saindo da esfera doméstica para ser debatido como objeto da política internacional.

Em 1971, foi realizada a Convenção das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas, buscando “lidar com a crescente variedade de drogas que surgiram nos anos 60 e 70, [definindo] medidas de controle de preparação, do uso e do comércio destas novas substâncias” (CLADD, 2009, p. 18). A Convenção estabeleceu normas para a produção de drogas sintéticas, sedativas e alucinógenas, bem como sua utilização, mais uma vez restrita ao uso medicinal e científico. Além disso, definiu diretrizes para a cooperação internacional e ação conjunta contra o tráfico internacional e estabeleceu que o consumo ilegal devesse ser tratado adequadamente pela Partes em âmbito interno, no entanto, sem propor obrigações definidas.

Ademais, a Convenção expandiu sua lista proibitiva, incorporando desde drogas sintéticas, como o LSD, até orgânicas, como a maconha, substâncias fortemente associadas ao movimento *hippie* dos anos 1960 e 1970. Nesse sentido, o alargamento da lista de substâncias proibidas auxiliou, mais uma vez, na criminalização de grupos sociais, nesse caso, os *hippies*, segmento que claramente desafiava o modelo belicista adotado durante a Guerra Fria e o consumismo capitalista, principalmente nos EUA (SINHA, 2001).

A Convenção de 1971 aproximou-se dos tratados anteriores, uma vez que manteve um sistema de relatórios, licenças e controles sobre as substâncias entorpecentes, organizadas em quadros (*schedules*) de acordo com seus riscos e padrões de abuso. Além disso, reafirmou o uso de estatística, autorizações, controles e estimativas com o objetivo de dificultar a ação do comércio ilegal de drogas (SILVA, 2013).

Ao brevemente compararem-se as duas primeiras convenções sobre drogas da ONU, observam-se leves alterações em seus pressupostos. Enquanto a Convenção de 1961 claramente em seu preâmbulo trata a dependência como um “sério mal para o indivíduo” e “uma ameaça para a humanidade” (UN, 1973, p. 447, tradução nossa), a Convenção de 1971 aborda o tema como “saúde pública e os problemas sociais resultantes do abuso de *certas*

substâncias psicotrópicas” (ONU, 1971, p. 01, grifo nosso). A segunda convenção demonstra mais permissividade ao uso de drogas, reconhecendo perigo apenas em determinadas substâncias e não à utilização em geral de entorpecentes. Por outro lado, ambas as convenções reafirmam a necessidade de se garantir a disponibilidade de drogas para o uso medicinal e científico.

Mcallister (2000) argumenta que, embora os preâmbulos de ambas as convenções tratem do usuário individual, nenhuma delas teve o objetivo de eliminar o uso de drogas ilícitas. Para o autor, o foco dos diplomatas em 1961 e 1971 era proteger os mais diversos interesses, sejam eles econômicos, políticos, religiosos ou culturais. O tempo gasto discutindo os assuntos de saúde pública foi mínimo, questões sobre volume de recursos, distribuição dos mercados e agendas políticas dominaram as discussões.

Uma diferença trazida pela Convenção de 1971 é em relação à demanda, uma vez que ela estabelece diretrizes para educação pública como instrumentos de controle e prevenção do uso e abuso de drogas. A Convenção, em seu artigo 20, atribui aos países signatários o dever de:

Adotar todas as medidas susceptíveis de prevenir o abuso das substâncias psicotrópicas e assegurar a rápida identificação, assim como o tratamento, a educação, a pós-cura, a readaptação e a reintegração social das pessoas envolvidas; eles comprometem-se em coordenar os seus esforços para a consecução desse fim (ONU, 1971, p. 21).

Outra mudança-chave trazida pela Conferência de 1971 é a ausência dos chamados subprodutos da droga. Embora ela busque o alargamento da lista de substâncias proibidas, as substâncias derivadas são deixadas de fora. Sinha (2001) argumenta que tal decisão vem da pressão exercida pela indústria farmacêutica, que acreditava que resoluções mais restritivas iriam limitar o desenvolvimento do setor, já que significaria que ao desenvolver qualquer nova substância, esta seria incluída automaticamente na lista da Convenção.

Por outro lado, a expansão do foco para outras drogas que eram amplamente utilizadas desde os anos 1930, fortalecendo o modelo proibicionista, ocasionou efeitos colaterais, como o desenvolvimento de novas drogas mais poderosas, comercializadas no mercado paralelo, bem como o aumento do consumo de drogas legais (cigarro, álcool, etc). Além disso, o aumento da fiscalização e repressão contra essas drogas sintéticas possibilitou o afrouxamento do controle de outras substâncias, como heroína e cocaína. Nos EUA, o número de dependentes de heroína passou de 50 mil, em 1962, para 560 mil, em 1972 (SILVA, 2013).

Ainda que tenha trazido avanços para o regime internacional das drogas, a Convenção de 1971 teve um saldo geral negativo, à medida que foi considerada fraca e permissiva, em comparação a Convenção Única de 1961. Ademais, os novos direcionamentos de Washington, sob a gestão do governo Nixon, impuseram mudanças ao tratamento do tema, dando início a primeira “Guerra às Drogas”.

O governo norte-americano empreendeu negociações para a criação de um Fundo para o Controle de Drogas (UNFDAC), que funcionaria como um mecanismo para combater a produção de ópio, tanto substituindo as plantações de papoula por outros cultivos, quanto fortalecendo mecanismos legais de punição. A iniciativa não contou com amplo apoio dos outros Estados, uma vez que era vista como uma manobra norte-americana para impor seus interesses, que serviria como um instrumento da política externa dos EUA (SINHA, 2001).

Ainda durante o estabelecimento da Convenção de 1971, o governo norte-americano se lançou em uma nova ofensiva contra as drogas, iniciando as negociações para outro instrumento a ser emendado à Convenção Única de 1961, o Protocolo de 1972, que viria impor um controle mais rígido sobre os produtores de narcóticos, principalmente os cultivadores de plantas base, como a folha de coca e a papoula.

O objetivo do Protocolo era fortalecer a Convenção Única de 1961, expandindo o papel das agências de controle sobre a produção lícita e ilícita de substâncias entorpecentes, principalmente o ópio. Buscou-se manter o foco na diminuição da oferta, aumento do controle e criminalização do tema, ao mesmo tempo em que procurou adicionar à Convenção Única o compromisso dos Estados em relação ao tratamento de dependentes, educação para prevenção do uso de narcóticos, reintegração social, entre outros. Dessa forma, ainda que os norte-americanos não tenham atingido totalmente seus objetivos, o Protocolo de 1972 representou um importante passo para cristalizar uma posição proibitiva para o regime internacional de controle de narcóticos.

Já no final da década de 1980, os Estados membros da ONU novamente se reuniram para aprovar a Convenção das Nações Unidas sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, que foi desenvolvida, principalmente, para lidar com alto crescimento do comércio internacional de entorpecentes experimentado nas décadas anteriores (BEWLEY-TAYLOR, 2003). Para Mcallister (2000), a Convenção de 1988 ratificou a orientação proibicionista no modelo de abordagem do tema das drogas na política internacional. Nesse sentido, estabeleceu-se um regime de repressão ao narcotráfico, mas também a posse de drogas, pela primeira vez criminalizada em um acordo internacional, embora não preveja punições a serem implementadas pelas Partes.

A aprovação do Tratado foi realizada no contexto do fim da Guerra Fria, momento em que o bloco socialista, capitaneado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), estava fortemente fragilizado. O enfraquecimento do inimigo histórico criava a necessidade de um novo antagonista, e foram encontradas no narcotráfico as características ideais para levar adiante o modelo belicista norte-americano, bem como auxiliar na coesão e apoio domésticos para atuação em assuntos internacionais. Karam (2007) aponta que a Convenção de 1988 tem ligação estreita com a política de “Guerra às Drogas”, em que se busca a expansão do poder punitivo, agora também voltado para produtores e usuários.

A Convenção de 1988 teve como objetivo compatibilizar as ações e leis antidrogas nacionais com as regras internacionais, a fim de limitar o tráfico ilegal de narcóticos por meio da criminalização e punição severa dos envolvidos. Os Estados partes contraíram obrigações de criar instrumentos legais de repressão de todas as atividades relacionadas ao narcotráfico, como a lavagem de dinheiro, por exemplo. Por outro lado, estipulou possibilidades de sanções a serem adotadas pelos Estados, que envolviam o confisco de bens, a extradição, ajuda legal mútua e cooperação entre órgãos. Induziu-se, dessa forma, que os signatários fortalecessem seus mecanismos jurídicos nacionais contra as drogas. No entanto, é importante notar que os instrumentos sugeridos pela Convenção tinham clara inspiração no modelo antidrogas que já vinha sendo utilizado (e apresentava resultados controversos) nos EUA (DONNELLY, 1992).

Uma das inovações da comissão é o foco na erradicação de cultivos de plantas base⁶, além do estabelecimento de um sistema de controle e monitoramento sobre as substâncias utilizadas para a fabricação dos narcóticos, ampliando o escopo do Tratado na tentativa de inibir o comércio ilegal de drogas. Dessa forma, a Convenção se constituiu em uma estratégia multifacetada para o combate ao tráfico de drogas, todavia, com foco nos aspectos econômicos do problema, de maneira a eliminar atividades que incentivem ou fomentem o narcotráfico.

Ao contrário dos tratados anteriores, a Convenção de 1988 entrou em vigor em tempo recorde. Dois anos depois, seus dispositivos já tinham sido ratificados pelos países, sendo base para as iniciativas e incursões antidrogas norte-americanas, principalmente na América Latina, durante toda a década de 1990, tema que será discutido nas seções seguintes.

A Convenção de 1988, juntamente com a Convenção de 1961, o Protocolo de 1972 e a Convenção de 1971 formam o aparato de controle de drogas das Nações Unidas, que tiveram suas agências de monitoramento reformuladas durante toda a década de 1990 para compor o

⁶ Referem-se às plantas cujos princípios ativos são extraídos e utilizados para a fabricação de drogas, tais como: cocaína e heroína. São exemplos de plantas base a *erythroxylum coca* e a *papaver somniferum*.

UNODC, órgão que se reporta diretamente ao Secretário-Geral da organização. A reestruturação permitiu a melhor definição dos papéis e funções no combate ao narcotráfico dentro da ONU, no entanto, ainda é insuficiente para lidar com o problema, principalmente diante de um contexto de liberalização do consumo, leis internas menos restritivas e a Guerra Internacional às Drogas, patrocinada e impulsionada, principalmente, pelos EUA.

3.2 A política norte-americana antidrogas para o sistema interamericano

As dinâmicas securitárias no continente americano, em geral, e na América do Sul, em particular, não podem ser adequadamente analisadas sem considerações sobre o posicionamento norte-americano sobre um determinado assunto, devido principalmente ao peso que a superpotência exerce em nível regional. Tal influência manifesta-se de diversas formas, mas destacam-se a intervenção direta ou unilateral, através de medidas repressivas e até militares, e a intervenção tácita, do campo das ideias, que, no entanto, não ficam circunscritas ao âmbito retórico, mas materializam-se na forma de políticas e mecanismos institucionais. Com a problemática do narcotráfico não é diferente, ao discutir o tema na região é necessário ter em mente a influência e definições estadunidenses nos cálculos sul-americanos, daí a importância de explorar a política antidrogas norte-americana e seu impacto na América do Sul.

3.2.1 De Nixon a Clinton

Durante as décadas de 1960 e 1970, os EUA assistiram a uma rápida expansão do uso de drogas, que se tornou uma clara ameaça à doutrina conservadora norte-americana. Para Rodrigues (2004), a moral puritana e a ética protestante e individualista proporcionaram um ambiente social hostil para o uso e dependência de drogas. Implantaram-se, dessa forma, leis contra o uso de cocaína, maconha e outros narcóticos, principalmente em decorrência de pressões de movimentos conservadores, levando o Estado a criminalizar toda a cadeia produtiva das drogas (produtores, vendedores, intermediários, etc.), e também os usuários. Nesse sentido, emerge uma política proibitiva e marginalizadora que fomenta o

desenvolvimento de uma economia ilegal e traduz-se em um poderoso instrumento de coerção e controle social.

A política de combate às drogas, que detinha lugar de destaque na agenda interna, foi posteriormente intensificada nas iniciativas externas. O governo Nixon, em 1971, declarou “Guerra às Drogas” com foco explícito no México, principal fornecedor de narcóticos para o mercado norte-americano. Ou seja, a mesma política de repressão às minorias em plano interno foi transportada, com as devidas modificações, para o âmbito externo, tornando alguns países responsáveis pelo narcotráfico e incapazes de resolver a questão dentro de suas fronteiras (VÉLEZ QUERO, 2003).

No entanto, mesmo antes da Guerra às Drogas, o governo norte-americano já tinha posto em prática suas medidas para controle de narcóticos no continente. Em 1969, foi iniciada a *Intercept Operation*, que constituiu no cruzamento da fronteira norte-americana com o México para destruir cultivos de plantas base e reprimir os narcotraficantes, impedindo-os de entrar no território dos EUA. A operação teve caráter fortemente militar e foi considerada um marco no intervencionismo norte-americano na região.

O governo Nixon delineou sua “Guerra às Drogas” direcionando a proibição para o mundo todo, durante Discurso Especial, em 1971, ele afirmou:

O inimigo público número 1 nos Estados Unidos é o abuso de drogas. A fim de lutar contra esse inimigo e vencê-lo é necessário empreender uma nova e total ofensiva. [...] Esta será uma ofensiva mundial, que lidará com os problemas das fontes de suprimento⁷.

Ao transformar o problema norte-americano em um problema do hemisfério, e o do mundo, Bigo (2008, p.10) argumenta que os EUA espalham a impressão de uma permanente insegurança global, requerendo que os outros países passem a colaborar em sua agenda de urgências. Assim, o autor defende que a propagação do terror e da insegurança acaba por legitimar sérias violações aos direitos humanos, aos tratados internacionais, etc. Nesse sentido, Bigo (2008) afirma que ambas, prática e exceção, são constitutivas do comportamento internacional, no qual a posição do observador é determinante para que se estabeleça o limite entre o que é a norma e o que é exceção, possibilitando a supressão e adição de categorias jurídicas ou mesmo a manutenção de categorias pouco definidas.

⁷ Apresenta-se o discurso no idioma original para melhor análise do leitor: “*America’s public enemy number one in the United States is drug abuse. In order to fight and defeat this enemy, it is necessary to wage a new, all-out offensive*” [...] *This will be a worldwide offensive dealing with the problems of sources of supply*”. (WOOLLEY, John T. and PETER, Gerhard. The American Presidency Project. Santa Barbara, CA. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=3047&st=&st1>).

Tsoukala (2008) analisa a dimensão semântica do discurso norte-americano, em que o problema das drogas é definido por meio do termo “guerra”, implicando a urgência do combate em um contexto de excepcionalidade. Tal exceção já dura mais de quatro décadas e legitima a aceitação de “eventuais” sacrifícios e de uma liderança política, que criou um inimigo moralmente e culturalmente inferior, justificando ações que levam à diminuição da segurança no continente. Dessa forma, observam-se claramente as regras discursivas da política norte-americana, que retira o tema da “baixa política”, elevando-o ao *status* de prioridade absoluta, em um claro movimento de securitização.

O presidente Nixon liderou uma nova legislação antidrogas, nomeadamente o *Comprehensive Drug Abuse Prevention Act*, em 1970, e o *Drug Abuse and Treatment Act*, de 1972, que buscaram concatenar uma série de leis regulatórias sobre a produção e distribuição de narcóticos, estimulantes, alucinógenos, entre outros. Ambos os atos utilizam o sistema de classificação em *schedules* (quadros) - o mesmo utilizado pelas Convenções da ONU de 1961 e 1971-, que determinam o grau de periculosidade e potencial de dependência. O governo Nixon também estabeleceu uma rede nacional de postos de tratamento, o *Special Action Office*, que aglutinava a burocracia antidrogas dentro do “*narco-enforcement complex*” (BERTRAM et al, 1996, p. 102), e defendeu o aumento dos recursos federais. O foco foi estrategicamente mantido sob a oferta e o tratamento, construindo-se o dualismo fictício “inimigo x vítima”, de um lado o inimigo externo (o fornecedor) e, do outro, a vítima (os cidadãos norte-americanos), a abordagem permaneceu em boa parte das políticas antidrogas norte-americanas posteriores.

Dessa forma, a visão maniqueísta e limitada da Guerra às Drogas permitiu a criação de dois blocos, um interno e outro internacional. Ao externalizar a fonte da ameaça constrói-se o discurso da segurança nacional, que impõe urgência na resolução do problema. Observa-se, portanto, que o controle de drogas sai do plano político (ou de saúde pública) e passa a ser incorporado às emergências securitárias, dando início a um processo de securitização, que vai legitimar ações e intervenções domésticas e internacionais em nome da defesa norte-americana.

Após a administração Richard Nixon, seus sucessores, Gerald Ford (1974 – 1977) e Jimmy Carter (1977 – 1981), mantiveram um perfil mais baixo quanto à Guerra às Drogas, principalmente dado os constrangimentos internos, como a recessão experimentada no final da década de 1970. Houve ensaios de uma possível mudança de direção na abordagem às drogas, com a tentativa de diminuir a criminalização sobre a posse de maconha, no entanto, as

pressões do Congresso norte-americano não permitiram avanço das discussões e a política proibitiva, embora menos intervencionista, continuou.

Na década de 1980, a administração Reagan relança a Guerra às Drogas, incorporando a região andina, mais especificamente a Colômbia, como grande fonte de ameaça. Mais uma vez, o pressuposto é o mesmo: “a guerra está dirigida contra *eles*, não contra *nós*” (CHOMSKY, 2005, p. 136, grifo do autor). A política de guerra às drogas de Reagan esteve demasiadamente atrelada à política externa norte-americana, sobretudo no caso da América Latina. As plantações de coca e maconha latino-americanas foram incorporadas aos discursos oficiais dos EUA e o inimigo prontamente identificado. Tratou-se de relacionar a problemática interna das drogas aos agentes externos, desvirtuando o caráter de questão de saúde pública, de forma a mobilizar a diplomacia para a desestabilização e interferência em países latino-americanos (RODRIGUES, 2004).

Observou-se o endurecimento do modelo proibitivo, em 1982, Reagan declarou: “estamos rejeitando a ideia leviana de que o uso de drogas tornou-se tão desenfreado que estamos indefesos e não podemos fazer nada sobre isso. Nós estamos abaixando a bandeira de rendição, que pairou sobre muitos esforços, e estamos estendendo a bandeira de batalha” (NEW YORK TIMES, 24/06/1982 apud BUXTON, 2006, p 62). Dessa forma, a guerra de Reagan foi marcada pela adoção de políticas unilaterais focadas na oferta, que incluiu a erradicação de plantações, principalmente na América do Sul, adoção de um sistema combinado de leis antidrogas restritas e amplas e o aumento substancial de recursos para a punição.

Para resolver o problema da oferta, o governo Reagan se fundamentou em duas estratégias: (1) mobilização das Forças Armadas para atuar em território estrangeiro e (2) uso da diplomacia de retaliação, que prevê a aplicação de sanções econômicas, impedimento de exportação de produtos norte-americanos para países “desobedientes”, pressão sobre organismos internacional e boicote (PROCOPIO FILHO; VAZ, 1997). A tabela a seguir ilustra o desequilíbrio entre os recursos destinados ao combate da oferta de drogas e o orçamento para medidas direcionadas à redução de demanda. Durante toda a administração de Reagan, observa-se que cerca de 70% dos recursos disponíveis foram empregados na redução de oferta e medidas punitivas.

Tabela 1 - Valores destinados ao combate às drogas nos Anos Fiscais do Governo Reagan (1982-1989)

Ano Fiscal	Total (em milhões de dólares *)	Medidas direcionadas à redução da oferta			Medidas direcionadas à redução da demanda		
		Sistema Criminal de Justiça	Interdição / Internacional / Inteligência	%	Educação / Comunidade / Trabalho	Tratamento de Drogas	%
1982	2.903,4	802,8	965,2	61%	281,4	854,0	39%
1983	3.268,4	1.084,9	960,0	63%	324,9	898,6	37%
1984	3.707,3	1.157,0	1.307,8	66,5%	329,1	913,4	33,5%
1985	4.167,1	1.414,6	1.442,0	68,5%	363,3	947,2	31,5%
1986	4.284,8	1.597,4	1.379,1	69,5%	362,9	945,4	30,5%
1987	6.876,3	2.503,4	2.322,5	70%	863,6	1.186,8	30%
1988	6.486,7	2.745,5	1.668,0	69%	877,0	1.196,7	31%
1989	8.759,5	3.629,9	2.363,6	69%	1.256,7	1.509,3	31%
TOTAL	40.453,50		27.163,50	67%		13.290,00	33%

* Valores ajustados com base na inflação de 1998.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da *Transactional Records Access Clearinghouse* (TRAC)

Disponível em: <<http://trac.syr.edu/tracdea/findings/national/drugbudn.html>>. Acesso em 30 ago. 2013.

Durante esse período foi introduzido uma série de medidas legislativas (1984 *Comprehensive Crime Control Act*, 1986 *Anti-Drug Abuse Act* e 1988 *Anti-Drug Abuse Amendment Act*), que juntas previam penalidades federais para todos os crimes relacionados às drogas. Além disso, Rodrigues (2002) analisa que a administração Reagan, por meio da edição da *National Security Decision Directive on Narcotics and National Security* (NSDD – 221), oficializa a combinação de terrorismo de esquerda e o tráfico de drogas como a principal ameaça aos norte-americanos e ao continente como um todo, tornando imperativo aos EUA a defesa nacional e hemisférica do perigo do narcoterrorismo. Aumentou-se, por conseguinte, a pressão sobre os governos latino-americanos em termos políticos, econômicos e militares, chegando ao estabelecimento de uma certificação – mecanismo pelo qual o Congresso estadunidense poderia monitorar o desenvolvimento das ações antidrogas na América Latina.

A partir desse instrumento, os EUA tiveram subsídio para aplicar sanções comerciais, suspensão de ajudas econômicas e veto a empréstimos, através de instituições financeiras internacionais, aos países com baixo desempenho. Tena (2000) expõe que tais políticas coercitivas não resultaram na resolução do problema, pois fomentaram a crise econômica, a pobreza rural, a violência e a fraqueza das instituições nacionais, o que acarretou a expansão do narcotráfico nessas regiões.

As políticas antidrogas norte-americanas para o hemisfério se inserem na redefinição tática da própria política externa de Washington. À medida que Reagan rompe o paradigma de seus antecessores e foca seus esforços políticos para o eixo Leste-Oeste e para a recuperação do capitalismo, re-identificando o comunismo como inimigo da nação, o diálogo com o Terceiro Mundo perde força. A concentração em outro antagonista, que não o subdesenvolvimento, pressiona de tal modo que os problemas do continente foram arrastados para dentro de uma lógica mais militarizada, intervencionista e pragmática, com pouco espaço para a diplomacia e o diálogo.

A década de 1980, dessa forma, foi palco para a ascensão do narcotráfico como tema crucial para a política doméstica e externa dos EUA, sendo definitivamente enquadrada nas diretrizes políticas norte-americanas, em que os modelos e medidas adotados nesse período foram continuados em governos posteriores com pequenas alterações, no entanto, a racionalidade central de cada iniciativa permaneceu quase intacta (TOKATLIAN, 1995).

A vitória na Guerra Fria e a eleição do republicano George Bush propiciaram a continuidade da diplomacia antidrogas dos EUA, então mais militarizada. O governo Bush (1989 – 1993) lançou o *National Defense Authorization Act*, que incluía o Departamento de Defesa na guerra ao narcotráfico, reforçando o caráter militar da ação e promovendo estratégias mais agressivas para o combate às drogas. Primeiramente, foi iniciada a Estratégia Andina (1989), designada pelo envio de tropas militares à região e pela ampliação de auxílio econômico para fins militares ou policiais na luta contra o narcotráfico.

Em segundo lugar, por meio do Comando do Sul dos EUA (SOUTHCOM), Washington focou na infra-estrutura, capacitação técnica, operacional e recursos humanos a fim de reorganizar a base já existente, que antes combatia o comunismo, para enfrentar essa ameaça. Terceiro, em 1989, o Panamá foi invadido pelos EUA, a chamada “Operação Causa Justa”, em que o presidente Manuel Noriega, ex-aliado dos norte-americanos, é preso e condenado por crimes relacionados ao narcotráfico. Por último, em 1990, entrou-se no território mexicano, sem consentimento do Governo do México, para prender o médico Humberto Machaín, acusado de participar do assassinato de um agente federal norte-americano.

Já em 1990, o presidente Bush propôs a criação de uma força militar transnacional específica para a questão, visando obter o apoio dos países latino-americanos e da opinião pública norte-americana. Para Rodrigues (2002, p. 106), “de um lado, uma força mista escamotearia a ingerência estadunidense, de outro, a partilha das responsabilidades militares

não pareceria aos cidadãos norte-americanos que seus filhos seriam lançados em um ‘novo Vietnã’.”

É na Cúpula de Cartagena, em fevereiro de 1990, que se instituiu um dos primeiros momentos de discussão sobre o narcotráfico realizado conjuntamente pelos países produtores sul-americanos e o país consumidor. Na ocasião, encontraram-se os presidentes dos países andinos e dos EUA para discutir medidas cooperativas voltadas para a questão. Procópio Filho e Vaz (1997, p. 105) argumentam que a Cúpula buscou refletir uma:

Visão tendente à cooperação em bases multilaterais, tal como promulgado pelos países latino-americanos, e uma visão mais equilibrada em termos da equação demanda – oferta de drogas do que a estratégia norte-americana, até então fortemente centrada na redução da oferta.

O encontro em Cartagena propiciou um espaço para os países andinos exigirem o reconhecimento norte-americano de sua co-responsabilidade em relação à problemática do narcotráfico, uma vez que a superpotência era o destino principal (demanda) dos produtos da atividade narcótica. Além disso, os países andinos criticaram a extrema militarização, defendendo o equilíbrio entre as ações coercitivas e de promoção do desenvolvimento e cooperação econômica.

Em 1992, na Cúpula de Santo Antônio, a iniciativa foi relançada com os mesmos objetivos, contudo, em tom mais moderado e com a incorporação de medidas socioeconômicas. Inaugura-se, então, uma nova fase da Guerra contra as Drogas, que dispensa a intervenção militar direta, ou seja, uma guerra de baixa intensidade, que combina recursos militares e econômicos, os quais serão empregados tanto no combate direto aos narcotraficantes quanto em medidas socioeconômicas para amenizar os efeitos do conflito.

Após 12 anos de administrações republicanas, em 1992, um membro do partido democrata foi eleito. Bill Clinton chegou a presidência dos EUA sob a promessa de reorientar as estratégias antidrogas para dar maior ênfase na demanda. Em 1993, a equipe de Clinton fez uma exaustiva análise sobre as iniciativas e diretrizes estratégicas da política antidrogas norte-americanas, chegou-se a conclusão do óbvio, as medidas anteriores fracassaram tanto em reduzir a oferta, quanto a demanda de narcóticos. Em discurso dirigido ao Congresso norte-americano, Clinton afirma que:

A Estratégia Nacional de Controle de Drogas desafia essa nação a uma mudança fundamental na forma de nossa resposta ao problema da droga. Em primeiro lugar, esta estratégia muda o foco das políticas antidrogas ao alvo crônico, os dependentes de drogas. A Estratégia Nacional nos desafia a ver o problema das drogas no

contexto da economia e política doméstica (WHITE HOUSE, 1994, p. iii, tradução nossa).

Dessa forma, o orçamento das medidas contra o tráfico de drogas, sobretudo para a região andina, foi significativamente cortado e iniciou-se uma reflexão sobre os novos rumos da política antidrogas dos EUA. No entanto, com a eleição de 1994 para o Congresso e Senado norte-americano, o partido republicano passou a ocupar a maioria legislativa nas duas casas, o que levou a reprovação das medidas *soft* empreendidas, até então, pelo governo Clinton. Por conseguinte, o governo endureceu a política antidroga em resposta à pressão exercida pelo Congresso. Em 1998, o Congresso norte-americano aprovou o *Western Hemisphere Drug Elimination Act*, que possibilitou o aumento substancial de recursos direcionados a intervenções para eliminação de drogas (TICKNER, 2001).

Sustentada nos argumentos propostos por Bagley e Tokatlian (1992), Tickner (2001, p.04, tradução nossa) afirma que todas as estratégias antidrogas adotadas por Washington durante o século XX fundamentam-se em uma perspectiva tradicional e realista da política internacional, que preconiza:

(1) a predominância do Estado, concebido como um ator racional unitário; (2) a existência da anarquia, entendida como a falta de uma fonte única de autoridade no sistema internacional e, portanto, a necessidade de que os Estados recorram a táticas de auto-ajuda; (3) a estratificação dos objetivos internacionais em “alta” política (considerada como aquelas pertencentes à esfera estratégico-militar) e “baixa” política.

Durante o governo Clinton, as medidas para o âmbito internacional incluíram o apoio às instituições democráticas, aos programas de desenvolvimento para fortalecimento das economias de países produtores, cooperação com organismos e instituições internacionais, reforço de mecanismos de aplicação de leis, controle sobre os fornecedores de produtos químicos, recursos financeiros e apoio em processos de extradição, a fim de enfraquecer as bases do narcotráfico, bem como prender e punir seus líderes (PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997).

A administração do democrata, após a fuga de um dos maiores narcotraficante do mundo, Pablo Escobar, solicitou ao governo de Bogotá a criação de mecanismos legais, que “permitisse a extradição de cidadãos colombianos em caso de delitos praticados no exterior e a intensificação das medidas de combate de forma a permitir a captura dos principais narcotraficantes” (VILLA; OSTOS, 2005, p. 03). Por outro lado, tal pedido levou ao aumento da violência promovida pelos grupos narcotraficantes no interior da Colômbia, com ofensivas contra instituições legislativas e judiciárias.

Em 1999, em meados do segundo mandato de Clinton, o Congresso dos EUA aprovou um plano de investimento bilionário para o chamado “Plano Colômbia”, que consistia em apoio financeiro e operacional ao presidente do país andino, Andrés Pastrana, para a erradicação de plantações e desarticulação de cartéis de drogas. O plano aprovado pelos estadunidenses previa a combinação de medidas para a aproximação do aparelho estatal colombiano com as populações afetadas pela violência do narcotráfico, bem como o aumento de forças policiais para luta contra os narcotraficantes (VILLA; OSTOS, 2005).

No entanto, na prática, a ajuda norte-americana apresentava forte caráter militar, além de prever em seu plano orçamentário aportes financeiros advindos de privatizações de estatais e empréstimos de bancos internacionais. Logo, o conflito na Colômbia tomou a forma de uma tensão internacionalizada, em que o “paulatino, preciso e persistente envolvimento dos Estados Unidos no conflito interno vem convertendo o país no epicentro de uma guerra de baixa intensidade” (TOKATLIAN, 2002, p. 134).

Após o governo Clinton, chega à presidência dos EUA o republicano George W. Bush, que endurece as políticas antidrogas. Os atentados de 11 de setembro de 2001 dão novos direcionamentos ao tratamento do narcotráfico no hemisfério, dando continuidade à guerra contra as drogas, agora com os constrangimentos e preocupações do século XXI, tema que será abordado na seção seguinte.

3.2.2 A Guerra às Drogas no século XXI: a doutrina Bush

O governo de George W. Bush (2001 – 2009) conduziu a política externa norte-americana de forma mais fechada, em detrimento da participação em acordos e tratados internacionais, principalmente relacionados às questões ambientais e militares. Com os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, Washington reorientou sua “posição estratégica, optando por um vigoroso unilateralismo, e sua política externa se concentrou, com exclusividade, na luta contra o *terrorismo*”. (SORJ, 2005, p. 47, grifo do autor, tradução nossa) Nesse sentido, o verbete “terrorismo” teve seu uso banalizado, cuja flexibilização passou a incluir “a identificação de novas ameaças e vulnerabilidades que além de estatais são unilaterais, assim como a adoção de novas medidas de segurança” (CEPIK; BONILLA, 2004, p. 43-44). Para Sorj (2005, p. 47, tradução nossa), o terrorismo passa a se referir a “todas as

organizações consideradas inimigas pelo governo estadunidense, em muitos casos sem o menor vínculo com o terrorismo internacional”.

No âmbito regional, observou-se a coordenação entre drogas e terrorismo. No entanto, tal articulação não configura fato novo, Loveman (2006) argumenta que, mesmo antes dos atentados terroristas de 11 de setembro, já existia a prática de militarização da América Latina com o objetivo de proteger os interesses norte-americanos. O SOUTHCOM é o instrumento estadunidense mais emblemático na região, Feickert (2013) afirma que, com o fim do conflito bipolar, o organismo teve suas atribuições redefinidas, sendo incorporado à guerra ao narcotráfico.

Após os ataques de 11 de setembro, o governo Bush dá início a uma “*nova guerra*, cujas características principais serão sua natureza não convencional, sua extensão prolongada, quase ilimitada, seu alcance planetário e seu propósito aniquilador” (TOKATLIAN, 2002, p. 151, ênfase do autor). A “guerra ao terror” de Bush teve impacto substancial nos complexos de segurança do continente americano, polarizando a região em torno da dicotomia de apoio ou não às organizações terroristas. Ou seja, toma corpo o entendimento maniqueísta das questões de segurança, em que o Estado que não corrobora com todo o discurso antiterrorista é automaticamente classificado como inimigo norte-americano.

Para Tokatlian (2002), a estratégia de combate ao terrorismo é incorporada à política externa norte-americana, e assume o papel de tema orientador dos discursos e ações, em que o limite entre guerra e paz torna-se pouco definido. Segundo o autor (2002, p. 151), “se o confronto com o terrorismo é ilimitado no tempo e na geografia, a paz dilui-se em uma guerra constante”. Nesse ambiente de forte militarização das relações internacionais e urgências globais, a doutrina antiterror de Bush só aprofundou a exclusão da América Latina como prioridade norte-americana. O combate ao terrorismo, no entanto, não obteve o mesmo apelo que a luta contra o comunismo conseguiu durante metade do século XX, principalmente em países com democracias mais estáveis como Argentina, Brasil e Chile. A estratégia antiterror acabou por ser redirecionada para incluir as ameaças compartilhadas pelos países da região, isto é, o narcotráfico.

Em sua guerra global contra o terrorismo, Washington acabou por alterar suas prioridades securitárias para o continente, particularmente seus interesses estratégicos sobre a América do Sul. O conflito colombiano, que até 2001 era percebido como um problema de demanda de drogas, passa a ser interpretado de acordo com a agenda antiterrorista. Embora com pressões dos países sul-americanos, a Colômbia aceitou a urgência e o discurso contra o

terror, em que o país deixa de estar envolvido em um conflito armado e passa a ser palco de atividades narcoterroristas (TICKNER, 2008, p.16 – 17).

O ex-presidente colombiano (2002 – 2010), Álvaro Uribe, em entrevista, declarou: “Al-Qaeda, ETA e as FARC correspondem a uma mesma linguagem, uma mesma característica, mesmos métodos e um mesmo objetivo: gerar o terror. [...] Digo que sob nenhuma condição o país tornar-se-á um refúgio ou esconderijo de terroristas” (EL TIEMPO, 27 dez. 2003, tradução nossa). Novamente, durante os avanços das negociações entre o governo colombiano e as FARC, Uribe classificou o grupo guerrilheiro como terrorista, afirmando:

Que diferença há entre as FARC e a Al-Qaeda, entre as Torres Gêmeas e Bojayá? [...] Aqueles que rejeitam um acordo semelhante com a Al-Qaeda e promovem essas condições de negociação com as FARC devem saber que não há diferença entre as ações criminosas [promovidas pelos dois grupos] (20 MINUTOS, 17 set. 2012, tradução nossa).

Agora sob o signo da guerra ao terror, o combate ao narcotráfico na América Latina recebeu recursos substanciais para a atividade militar. De acordo com o relatório publicado pelo *Washington Office on Latin America* (WOLA), o *Paint by Number: Trends in the US policy towards Latin America and Challenges to oversight*, é observado o aumento dos gastos militares norte-americanos na América Latina, a tendência é que entre 2002 e 2010 os EUA gastaram mais com ajuda militar do que com programas sociais e desenvolvimento econômico. Estima-se que, com o Plano Colômbia, pela primeira vez desde o período da Guerra Fria, os gastos militares na região ultrapassaram os recursos de ajuda social. Além disso, o relatório destaca que a América Latina foi a região que mais recebeu treinamento militar norte-americano, em que cerca de 13.000 soldados foram treinados e mais de 40% do orçamento dos EUA para esse fim foram destinados para a região, com destaque para a Colômbia, que corresponde a mais da metade desses números (WOLA, 2003).

Dessa forma, observa-se que os conflitos sul-americanos, mesmo não sendo resultado de fatores externos, acabam por se fortalecer a partir do contexto internacional, substanciando a sensação de guerra global. As metas, estratégias e prioridades regionais acabam sendo direcionadas pela agenda norte-americana, deixando de lado questões históricas e sociais regionais, convergindo (ainda que com relutâncias) dinâmicas nacionais e internacionais.

As políticas norte-americanas, portanto, exerceram (e exercem) papel decisivo na formação da agenda securitária do hemisfério e, mais importante, têm papel fundamental na forma de combate às ameaças. Através da exportação de seus inimigos, sejam eles

“comunistas”, “narco – guerrilheiros” ou “terroristas”, os EUA, diferentemente em cada contexto, atuam na imposição de instrumentos de controle e monitoramento que serão apropriados e utilizados pelos Estados latino-americanos, reproduzindo as diretrizes hegemônicas. No entanto, vê-se que a América do Sul desponta com um (ainda que tímido) pensamento alternativo para os problemas securitários da região, principalmente relacionado ao narcotráfico, onde o problema sai do binômio oferta x demanda, e passa a ser observado sob o prisma das ligações intrínsecas com problemas sociais, desenvolvimento econômico e Estados historicamente ausentes.

3.3 O Narcotráfico na América do Sul.

A América do Sul é uma das regiões do mundo com as menores taxas de conflito armados interestatais, além de possuir a menor relação entre gastos militares e Produto Interno Bruto de todo o globo. Apesar de áreas de tensão, há mais de 15 anos não se registra guerras entre países, as fronteiras estão consolidadas e as disputas entre grupos religiosos ou étnicos são quase inexistentes. Além disso, a América do Sul é única região do mundo em que todos os países aderiram ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, tornando-se um oásis pacifista quando se trata dos conflitos interestatais (SORJ, 2005).

Entretanto, igualmente a outras partes do mundo, a segurança na América do Sul vem alterando substancialmente sua agenda. O processo de democratização dos países sul-americanos e o fim da Guerra Fria alavancaram outras questões na dinâmica regional, antes demasiadamente atrelada à luta contra o comunismo, tema que parece ter desaparecido dos discursos de segurança nacional, embora ainda presente no imaginário militar sul-americano.

Para Hurrell (1998), os argumentos a favor da ampliação da agenda securitária da região para incluir temas como o narcotráfico, migrações e violência urbana, por exemplo, são derivados não da concepção militar estrategista ou geopolítica de defesa e expansão estatal. Ao contrário, as novas questões emergem da fraqueza e ingerência dos Estados em fornecer condições mínimas de ordem interna, do modo como a violência e as instabilidades domésticas são resolvidas e da incapacidade estatal em construir bases sólidas regionais para alcançar objetivos comuns.

Por outro lado, embora as ameaças estejam relacionadas aos problemas estatais, notam-se oscilações na importância dos Estados para resolução dos problemas, a qual pode

ser reduzida ou elevada de acordo com a natureza das ameaças que surgem, uma vez que são atreladas, em certa medida, às urgências globais (HIRST, 2003). Dessa forma, questões relacionadas ao meio ambiente e migrações são consideradas, atualmente, problemas de segurança humana e o tráfico de drogas, na agenda sul-americana, está profundamente concatenado à luta “global” contra o terrorismo. Segundo Hirst (2003, p. 77, tradução nossa), “a mobilidade entre agendas não só se refere à natureza das ameaças, mas também aos atores envolvidos”.

A segurança na América do Sul é determinada não apenas pela dinâmica da região e as possíveis ameaças, a hegemonia norte-americana é o elemento exterior fundamental para a dinâmica da região, que se materializa na influência real dos EUA na tomada de decisão e definição da agenda, em que os países não conseguem se desvencilhar dos interesses da superpotência (COGOLLOS, 2011). Nesse sentido, América do Sul não consegue, completamente, definir sua agenda e respostas às ameaças, mas sim costuma corroborar as urgências dos EUA, caracterizando uma nova aparência da segurança, em que continuam os temas de interesse da hegemonia (PAGLIARI, 2005).

No entanto, mesmo sendo as fraquezas dos Estados sul-americanos a principal fonte de insegurança, é preciso cuidado ao interpretar esses problemas, evitando o risco de analisar a situação como casos clássicos de “Estados falidos”, como ocorre em grande parte do mundo em desenvolvimento. O caso sul-americano necessita de uma análise mais complexa, uma vez que não há indicativos reais de falência das estruturas institucionais dos países, o que há são Estados com capacidade de gestão interna limitada, mais por “opção” de suas elites do que por falta de poder estatal, ou seja, “o poder e autoridade do Estado dependem das elites políticas locais” (HURREL, 1998, p. 543, tradução nossa).

Assim, o crime é o maior desafio securitário para a América do Sul, tanto no sentido da violência local / doméstica, quanto o crime transnacional relativo, principalmente, ao tráfico de drogas e suas atividades correlatas. Países como Colômbia, Bolívia e Peru são os principais produtores de narcóticos (cocaína e maconha), enquanto o Brasil é uma das rotas mais utilizadas para o escoamento da produção para países do Norte, além de ser um grande mercado consumidor.

Até a década de 1950, o México era o grande produtor de narcóticos para os EUA. No entanto, as campanhas dos governos norte-americano e mexicano, principalmente durante a administração Nixon, conseguiram reprimir o plantio de drogas com relativo sucesso. A diminuição das plantações mexicanas foi rapidamente compensada pelo crescimento da indústria andina de narcóticos, notadamente a Colômbia, que se tornou uma das maiores

produtoras e fortaleceu conexões com os cartéis de droga mexicanos. Dessa forma, é já em meados da década de 1950, que os países da América do Sul assumem um papel central no circuito mundial de produção e consumo de drogas.

O narcotráfico é formado por uma complexa rede de atividades que opera na América do Sul e se estende por toda a América Latina. Alimentado pelos mais diversos problemas sociais (desigualdade econômica, deficiências educacionais, corrupção, desemprego, etc.) e a ineficiência estatal, a atividade narcótica encontrou na América do Sul espaço para crescer e torna-se uma problemática altamente abstrusa e profunda. Tal quadro é mais bem visto quando se analisa o conjunto de países da região, dessa forma, entende-se o narcotráfico na América do Sul de forma coesa, tratando-se de um problema regional, o qual consegue integrar parte das economias e processos produtivos de países como a Colômbia, o Peru e a Bolívia (grandes produtores) até Argentina, Brasil e Chile (grandes rotas do tráfico e países consumidores).

Economicamente, a América do Sul possui altos níveis de pobreza e desigualdade social, condições que dificultam a atuação contundente das instituições democráticas (políticas e jurídicas). Segundo dados do UNODC (2011), apenas na Colômbia, cerca de 80 mil famílias dependiam do plantio de coca e papoula para sua sobrevivência, sendo uma das principais fontes de renda em algumas regiões, notadamente áreas rurais. Os esforços empregados na Guerra às Drogas trazem como efeito colateral a insegurança financeira para milhares de famílias, cujo sustento depende desses cultivos, os quais se revelam mais rentáveis que o plantio de café ou açúcar, por exemplo. Para Navia (2002), as drogas tornaram-se um negócio rentável durante a queda dos preços dos produtos agrícolas no mercado internacional e a crise da dívida externa.

Embora a região sul-americana seja a maior produtora de narcóticos, como a cocaína, ao se analisar a divisão dos lucros do tráfico ilegal no continente vê-se uma situação inusitada. Como pode ser observado no gráfico 1, a maior parte (70%) dos lucros da atividade ficam com traficantes que fazem a venda direta ao consumidor norte-americano, seguido dos traficantes de drogas em atacado, também nos EUA. Os produtores e traficantes na região andina recebem 2,5% dos lucros, enquanto os grupos responsáveis pelo transporte dos produtos da Colômbia para os EUA recebem 15% dos lucros.

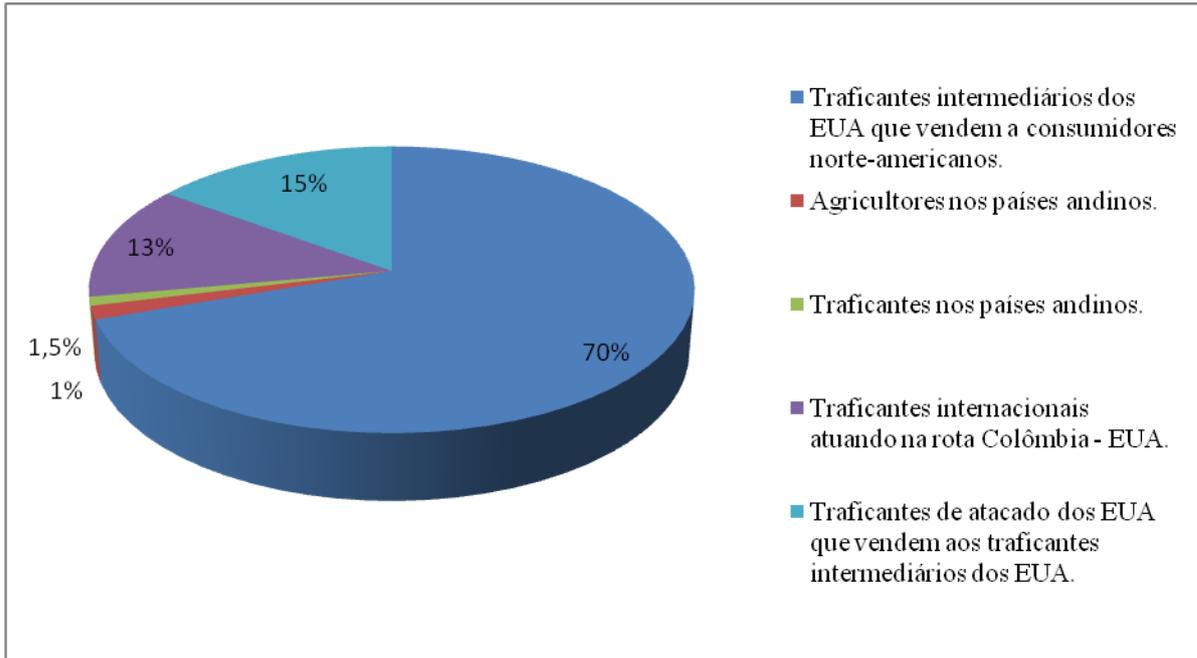


Gráfico 1 - Distribuição dos Lucros (em %) de US\$ 35 bi do mercado de Cocaína – 2008
 Fonte: UNODC, 2010, p. 80, tradução nossa.

A região andina é a que mais sofre com as políticas de combate às drogas, tanto no sentido econômico, mas também humano e ambiental. O uso de métodos controversos para estragar os plantios de papoula e coca, como a pulverização aérea de pesticidas em mais de 30 mil hectares durante o Plano Colômbia, trouxe sérias ameaças à segurança ambiental, incluindo a falta de água e a contaminação do solo (FOLHA DE SÃO PAULO, 2000). Além disso, a UNODC (2008) alerta que essas substâncias tóxicas podem ser carregadas pelo vento e pela correnteza dos rios, contaminando milhares de plantações legais ao longo do caminho. Assim, a utilização massiva de pesticidas torna necessária a busca por novas propriedades para o restabelecimento das plantações, legais ou ilegais. No caso do plantio de drogas, os narcotraficantes procuram lugares escondidos e afastados, como a Amazônia colombiana, favorecendo o desmatamento e ameaçando a fauna.

O Plano Colômbia, dessa forma, foi uma combinação de uma estratégia antidrogas e contra-insurgente que incluía instrumentos diversos, como os meios militares tradicionais ou o uso de aviões para o derramamento massivo de pesticidas em plantações de coca. Para Villa e Ostos (2005, p. 10) “o planejamento e a aplicação do Plano Colômbia foram facilitados pela visão da maior parte dos governantes andinos sobre a natureza transnacional da problemática do narcotráfico”, em que alianças foram quebradas com o objetivo de desestabilizar alguns grupos acusados de ameaçar a segurança hemisférica. Já Lins (2012, p. 469) pontua que o

Plano Colômbia acabou sendo articulado para “promover políticas neoliberais no país andino, incentivando a privatização e terceirização de serviços de saúde e educação”.

Além do Plano Colômbia, outros dois programas antidrogas são marcos da ação norte-americana na região: a Iniciativa Regional Andina e o Plano Patriota. A IRA foi aprovada pelo governo estadunidense, em 2002, com o objetivo de estender as ações antidrogas para além do território colombiano, uma vez que o narcotráfico é, por característica intrínseca, uma atividade transnacional, desconhecendo fronteiras geográficas. Tentou-se evitar o efeito balão⁸, experimentado na década de 1990, e foram incluídos Bolívia, Brasil, Venezuela, Equador, Panamá e Peru, países que participam da rede de atividades narcóticas.

A maior parte dos recursos da IRA foi destinada a Colômbia, seguida de Peru e Bolívia. Na Colômbia, o programa tinha por finalidade combater as organizações guerrilheiras, priorizando a formação de militares e fornecimento de equipamentos para combater as atividades das FARC, do Exército de Libertação Nacional (ELN) e Autodefesas Unidas da Colômbia (STORRS; SERAFINO, 2001, p. 6.). Já os recursos enviados à Bolívia e o Peru priorizaram ações relativas à erradicação do cultivo de plantas base de drogas. A IRA teve como saldo o espalhamento da presença militar e ideologia norte-americana na América do Sul.

O Plano Patriota, lançado em 2004, constitui-se em uma continuidade do Plano Colômbia, que priorizou incursões militares, principalmente na região amazônica, contra grupos guerrilheiros, sobretudo as FARC. Hylton (2010, p.165) afirma que “o Plano Patriota [teve] o objetivo de expulsar as FARC [...] e conseguir a captura e extradição de seus líderes para os Estados Unidos”. A iniciativa tinha caráter demasiadamente militar e previa a implantação de bases norte-americanas na Colômbia, ponto que gerou sérias discussões entre os países sul-americanos, principalmente Brasil e Venezuela, sendo resolvidas no âmbito da Unasul, tema que será mais bem discutido no capítulo 4.

Do ponto de vista securitário, Rijnhot e Joep (1994) observam que a guerra que se trava na América do Sul propicia um clima extremamente militarizado, que interfere e desestabiliza as relações sociais e o dia-a-dia dos indivíduos. A Colômbia tem papel central nesse processo, uma vez que a internacionalização de seu conflito produziu práticas que têm sido replicadas em outros contextos (México, por exemplo) e têm afetado os países da região.

Um dos principais problemas relacionados ao narcotráfico, sobretudo na Colômbia, é a incursão em fronteiras. Segundo Montúfar (2003), o conflito colombiano tem levado o

⁸ Gusmão (2009, p. 01) define o efeito balão como “a transferência do cultivo de coca para países vizinhos, em resposta a medidas de repressão em outro”.

Equador a interferir nos assuntos internos de outros países andinos, visto a presença de paramilitares e grupos guerrilheiros em suas zonas fronteiriças. Além disso, o agravamento das tensões nos países vizinhos e a implantação do Plano Colômbia têm aumentado o número de refugiados e deslocados na região andina.

O Peru, além de ser um grande produtor de drogas, também tem problemas com as atividades narcotraficantes da Colômbia, com a presença de grupos armados colombianos nas zonas de fronteira e o aumento significativo do número de refugiados dos conflitos contra as drogas em seu território. Já a Venezuela tem uma situação muito mais complexa, uma vez que tem uma relação mais aprofundada e multidimensional com a Colômbia, além de sua longa fronteira com este país. Para Ceballos e Suárez (2004), boa parte das atividades criminosas registradas em área de fronteira da Colômbia, na realidade, é originada em território venezuelano, adicionando complexidade ao problema do narcotráfico.

No caso do Brasil, apesar de fazer fronteira com a Colômbia e demais países produtores de drogas na América do Sul, as percepções em relação ao problema são diferentes. Segundo Tickner (2008), a ameaça reside no temor de que as parcerias entre os EUA e países andinos para o combate ao narcotráfico tornem-se instrumentos hegemônicos norte-americanos na região, dificultando o projeto brasileiro de liderança. Dessa forma, Brasília busca fomentar parcerias estratégicas, desenvolver operações militares e serviços de inteligência, principalmente na Amazônia. O Sistema de Vigilância Amazônica⁹ é uma tentativa brasileira de monitorar a região e diminuir a presença de Estados extra-regionais.

No entanto, o Brasil também compartilha das preocupações com o narcotráfico em seu sentido real, da violência e do crime. O tráfico ilegal de drogas é endêmico nos grandes centros brasileiros e sua violência relativa. Cidades como São Paulo e Rio de Janeiro sofrem com as atividades narcotraficantes, fazendo interconexão com os grandes produtores da América do Sul e grandes mercados da Europa. Além disso, atualmente, ocorre o fenômeno de interiorização do tráfico, tornando o problema mais espalhado, violento e complexo, sendo percebido como o maior problema de segurança interna e externa do Brasil.

Atualmente, os países sul-americanos apresentam preocupação crescente nas formas de combate a essas atividades ilegais, que têm se tornado mais violenta, espalhada e lucrativa. As estratégias de combate ao crime variam, cogitando-se, inclusive, a descriminalização de

⁹ Para Lourenção (2003, p. 61 – 61), o Sivam é “a infra-estrutura técnica e operacional de um programa de abrangência multiministerial, o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), sendo considerado seu principal instrumento na proteção e defesa da soberania nacional na Amazônia. [...] o Sivam [...] compreende os meios técnicos e operacionais, comportando uma infra-estrutura de vigilância e análise, com o objetivo de coletar, processar, produzir, integrar, avaliar e difundir dados e informações de interesse das demais organizações integrantes do Sipam.”

certas drogas¹⁰. Em maio de 2012, os países sul-americanos acordaram em criar uma instância de segurança especialmente para o crime transnacional organizado, corroborando com a declaração da ex-secretária geral da Unasul, Maria Mejía, de que “a guerra contra as drogas falhou. [...] O tráfico de drogas é algo que, para ser resolvido, requer mais do que uma guerra” (JORNAL EL TIEMPO, 2012, s/p, tradução nossa).

Outro movimento decorrente do crescimento do tráfico internacional de drogas nos países sul-americanos é a redefinição da relação civil-militar, nos últimos anos são observados esforços para reincorporar as forças armadas nas ações internas de combate ao crime. O Brasil é fundamental nesse processo, ao destinar tropas das forças armadas para pacificação de favelas no Rio de Janeiro, o país corrobora para uma nova visão do papel das forças armadas na América do Sul, antes atrelada a ditaduras e golpes militares. Por outro lado, as jovens democracias sul-americanas, ainda susceptíveis a reveses e golpes, correm o risco de elevar a presença militar nas instituições civis, bem como a securitização de questões que, para sua resolução, precisaram ser mais politizadas.

Dessa forma, o próximo capítulo busca analisar o combate ao narcotráfico dentro do complexo regional de segurança da América do Sul, mais especificamente como o tema é abordado dentro da União das Nações Sul-Americanas. Embora a organização seja jovem, é possível observar diversos esforços para o enfrentamento do narcotráfico, tema incorporado aos diversos conselhos temáticos que compõe a Unasul, formando uma rede multidisciplinar na tentativa de enfrentamento ao tráfico de drogas.

¹⁰ Observam-se inúmeros debates sobre a descriminalização das drogas, como exemplo: durante a VI Cúpula das Américas (2012), em Cartagena, o presidente guatemalteco, Otto Molina, encaminhou uma proposta para a legalização de algumas drogas sob o argumento de que a legalização eliminaria os crimes associados a esse problema; o governo uruguaio, em 2013, colocou o tema em debate no seu congresso nacional; recentemente, a Bolívia se retirou da Convenção Antidroga da ONU por divergências quanto ao tratamento dado à folha da coca (*Erythroxylum coca*).

4 A PROBLEMÁTICA DO NARCOTRÁFICO E A UNASUL

Este capítulo trata da criação da Unasul como um bloco de raízes e de objetivos políticos, sem negligenciar os elementos econômicos e de infraestrutura. Embora esta seção dê destaque ao protagonismo brasileiro na formulação da Unasul e de alguns de seus órgãos, não é seu objetivo tecer considerações sobre a importância da América do Sul para a política externa brasileira, tampouco discutir o organismo antecessor (Comunidade Sul-Americana de Nações), mesmo que este tenha lançado as bases para o estabelecimento da União de Nações Sul-Americanas em 2008.

Busca-se, portanto, analisar como a temática do narcotráfico tem sido incorporada à Unasul e seus órgãos, em específico o Conselho de Defesa Sul-Americano, o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas e o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional Organizada. Ressalta-se que a análise aqui apresentada se limita ao nível normativo, ou seja, recai sobre as intenções e anseios previstos nos documentos oficiais. Tal abordagem foi escolhida dada a natureza recente da Unasul e de seus órgãos, em que poucas atividades foram empreendidas, não configurando material empírico suficiente para concluir se as normativas e práticas conjuram uma única linha de ação.

Entende-se que a análise exclusiva de instrumentos normativos pode restringir o alcance das hipóteses defendidas por esta pesquisa, porém reitera a importância de se examinar como o nível normativo pode indicar os caminhos e intenções sul-americanas quanto a sua dependência e possível subserviência à hegemonia norte-americana. Por essa razão, ao final do capítulo, traça-se um paralelo entre as intenções da Unasul sobre o problema do narcotráfico e a política antidrogas norte-americana em curso por cerca de 50 anos.

4.1 As origens da Unasul

A União de Nações Sul-Americanas foi constituída em maio de 2008, com o objetivo de “construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político,

as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura [...]” (UNASUL, 2008a, p. 06). A Unasul foi instituída como uma organização primariamente política, contrariando a lógica de formulação de organismos anteriores, como o MERCOSUL, ALALC, ALADI, por exemplo, que privilegiavam o elemento econômico. Embora a Unasul tenha pretensões amplas, que extrapolam a função puramente política ao aglutinar áreas técnicas e financeiras, a organização prioriza o consenso político entre os 12 Estados¹¹ que a compõem.

Como uma reformulação da CASA, a Unasul tem raízes profundas na Declaração de Cuzco, de 2004, reafirmando que os países sul-americanos “têm enfrentado desafios internos e externos comuns e apresentam um pensamento político e filosófico nascido de sua tradição” (CASA, 2005, p. 01). Busca-se então a “convergência de interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de seu fortalecimento e desenvolvimento de suas capacidades internas para sua melhor inserção internacional” (CASA, 2005, p. 01).

A Unasul nasceu em um novo contexto geopolítico global, no qual os EUA estão concentrados em sua guerra contra o terror, decorrente dos ataques de 11 de setembro de 2001. A mudança na dinâmica estratégica da superpotência incide nos relacionamentos regionais; mais uma vez, a América do Sul fica em segundo plano nas prioridades norte-americanas, cujo foco geopolítico está voltado para o Oriente Médio. Esse cenário em mutação, aliado ao fracasso das políticas neoliberais, que levaram muitos países sul-americanos à crise, permitiu a emergência de novas lideranças, sobretudo, de esquerda¹².

O novo panorama sul-americano possibilitou alterações no mapa político, alçando a América do Sul à protagonista de seu próprio desenvolvimento. Assim, duas perspectivas nitidamente distintas, mas não dialeticamente excludentes, emergem: de um lado, a “visão geoestratégica e militar carregada de elementos ideológicos, ilustrada pela política exterior de Hugo Chávez” (SERBIN, 2009, p. 06); de outro, a perspectiva brasileira, cujo elemento norteador é a percepção de que a América do Sul precisa de um desenvolvimento “multidimensional e [baseado] no desenvolvimento produtivo, industrial e comercial” (SERBIN, 2009, p. 07).

Ainda que não constituam visões excludentes, Brasil e Venezuela apontam posicionamentos distintos para o desenvolvimento da América do Sul, principalmente no

¹¹ Fazem parte da Unasul os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

¹² O presente estudo não tem a intenção de avaliar os impactos (positivos ou negativos) dos governos sul-americanos na integração regional, tampouco analisar a influência das ideologias partidárias que os presidentes sul-americanos propagam.

tocante ao relacionamento com os EUA. Para Serbin (2009), Chávez representou uma confrontação direta aos EUA, buscando criar uma rede contra-hegemônica entre os países da região. Embora contraditória devido à dependência venezuelana do mercado consumidor norte-americano, a posição de Chávez foi altamente fundamentada na diplomacia do petróleo, na qual o dinheiro advindo do comércio petrolífero serviu de base para a atuação e proeminência regional do país. Já o Brasil “procurou o desenvolvimento de uma convivência pacífica com os EUA e o reconhecimento como interlocutor em uma relação que não ameace suas aspirações regionais e globais” (SERBIN, 2009, p. 07).

Durante o discurso de abertura da 63ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, o ex-presidente do Brasil, Lula da Silva, proferiu:

Em meu continente, a Unasul, criada em maio deste ano, é o primeiro tratado - em 200 anos de vida independente - que congrega todos os países sul-americanos. Com essa nova união política vamos articular os países da região em termos de infraestrutura, energia, políticas sociais, complementaridade produtiva, finanças e defesa (SILVA apud MRE, 2008, s/p).

Dessa forma, a percepção brasileira da América do Sul como área prioritária advém do processo de consolidar a liderança regional do Brasil, projetando poder na região de forma a se constituir (ainda que de forma branda) uma alternativa à hegemonia norte-americana. O protagonismo do Brasil na Unasul, por conseguinte, “apresenta-se como a constatação da procura voluntária do País pela construção de uma imagem de liderança regional, autônoma e pacífica” (LYRA, 2012, p. 405).

O estabelecimento de um modelo cooperativo multidimensional para a Unasul entra em consonância com os objetivos da política externa brasileira, funcionando como o primeiro estágio para a concretização do País como potência política global. Em 2007, ainda com o nome CASA, a organização adquiriu status de prioridade, tendo sua importância igualada ao MERCOSUL. Durante discurso de posse do seu segundo mandato, Lula da Silva declarou:

Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-Americana de Nações. Senhoras e senhores, é tempo do nascimento de um novo humanismo, fundado nos valores universais da democracia, da tolerância e da solidariedade. O Brasil tem muito o que contribuir neste debate (SILVA apud MRE, 2007, s/p).

O tratado constitutivo da Unasul, em seu artigo 2º, assume a responsabilidade de fortalecer as democracias sul-americanas, propondo-se a construir uma área de confiança, estabilidade e paz. Por esse viés, a organização se distancia de outros processos integrativos

empreendidos nos anos 1990, à medida que trabalha no desenvolvimento e na consolidação dos processos democráticos dos Estados. Consequentemente, vê-se o estabelecimento, em 2010, de um protocolo adicional para tratar estritamente da ordem democrática nos países sul-americanos, impondo sanções em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da democracia.

Logo, observa-se que a Unasul busca contrariar a história sul-americana, marcada por golpes e processo abruptos de sucessão de poder, na tentativa de alcançar um ciclo virtuoso de desenvolvimento e estabilidade política na região.

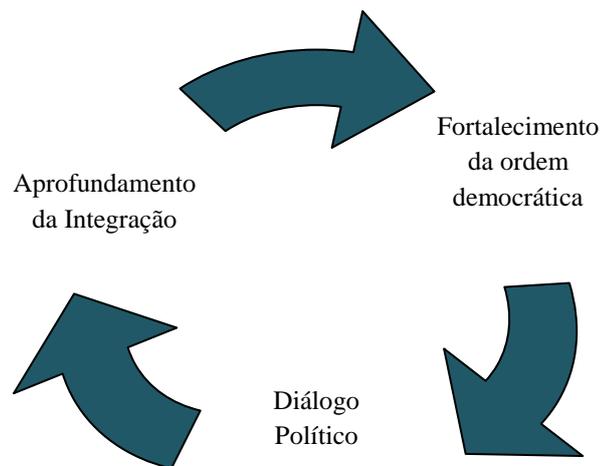


Figura 1- Ciclo virtuoso almejado pela Unasul
Fonte: Elaboração própria com base no Tratado Constitutivo da Unasul.

Os três pontos parecem fundamentar a proposta da Unasul e encontram ressonância ao analisar as atividades, embora poucas, empreendidas pelo organismo na mediação de controvérsias entre os Estados sul-americanos. Ao examinar a crise boliviana de 2008¹³, a crise colombiana de 2009 e a crise do Equador¹⁴, em 2010, é possível observar como a Unasul conduziu sua atuação na região. No caso da crise boliviana, os conflitos internos se agravaram, fomentando um movimento separatista, a Unasul atuou no fornecimento de um espaço de diálogo, mas assegurou o apoio regional à soberania boliviana. A presidente *pro-*

¹³ A crise boliviana de 2008 consistiu no aumento das manifestações contra o presidente Evo Morales, liderados pelos estados (ou departamentos) do leste da Bolívia. Houve confronto entre manifestantes pró e contra o governo, com a morte de dezenas de pessoas e, posteriormente, o decreto de estado de sítio. Os opositores ao governo Morales buscavam, entre outras coisas, a revogação da lei de hidrocarbonetos, que previa a diminuição das receitas para os estados produtores de gás e petróleo, ao passo que distribuía os recursos advindos do setor para toda a Bolívia.

¹⁴ A crise no Equador de 2010 refere-se aos protestos, inicialmente, de policiais contra a promulgação de uma lei que reduzia os gastos com segurança pública, incluindo diminuição de vencimentos. Os manifestantes invadiram o Congresso e ocuparam instituições e espaços importantes, como o Aeroporto Internacional de Quito. O movimento se expandiu para outras cidades do Equador, como Guayaquil, gerando confronto entre militares do Estado e os opositores.

tempore, Michele Bachelet, convocou uma reunião extraordinária com o objetivo de apresentar a Unasul como espaço e organismo mediador do conflito, deixando em segundo plano os EUA, cujo embaixador já tinha sido expulso de La Paz por suposto envolvimento com os grupos separatistas. Nesse episódio, a Unasul conseguiu alcançar um concerto político que gerou a Declaração de La Moneda, fortalecendo a organização recém-criada.

Em 2009, o embate entre a região e a Colômbia foi originado das pretensões do país andino de realizar um acordo militar com os EUA, que previa a ampliação da presença de civis e militares estadunidenses em bases norte-americanas já instaladas no território, em decorrência do Plano Colômbia, principalmente. Visto o desconforto de vários países sul-americanos, a Colômbia procurou apoio regional, conseguindo suporte do Chile, Peru e Paraguai, que alegaram ser essa uma decisão exclusiva e soberana da Colômbia. Por outro lado, todos os demais países da América do Sul demonstraram sua insatisfação com o acordo, sobretudo o Brasil e a Venezuela. Esse episódio gerou dúvidas sobre a solidez da Unasul, que tinha recentemente estabelecido o Conselho de Defesa Sul-Americano, no sentido de não assegurar um espaço de segurança necessário ao desenvolvimento dos Estados - partes.

Por conseguinte, foi convocada a Cúpula Extraordinária da Unasul, em que os presidentes sul-americanos se comprometeram a “estabelecer um mecanismo de confiança mútua em matéria de defesa e segurança” (UNASUL, 2009, p. 01), ratificando a promessa de manter a América do Sul como Zona de Paz. Firmou-se o compromisso de elaborar uma estratégia conjunta (e sul-americana) para lidar com o narcotráfico, o terrorismo, grupos armados e crimes transnacionais. Ademais, a Cúpula deixou evidente o rechaço sul-americano à presença de forças militares estrangeiras “que não podem, com seus meios e recursos vinculados a objetivos próprios, ameaçar a soberania e integridade de qualquer nação sul-americana e em consequência a paz e segurança na região” (UNASUL, 2009, p. 02).

Com a crise institucional vivida pelo Equador, em 2010, a Unasul teve novo espaço para consolidar os eixos norteadores de sua atuação. Durante esse episódio, o organismo rapidamente convocou seus membros a fim de discutir medidas para fortalecer a ordem democrática na região. Foi então estabelecido o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo Sobre o Compromisso com a Democracia, que instituía “medidas concretas a serem adotadas pelos Estados Membros da Unasul em situações de ruptura da ordem constitucional” (ISAGS, 2011, s/p).

Nesses três momentos que fortaleceram os eixos de atuação ou *modus operandi* da organização, a tensão ocasionada pelo anúncio de um possível acordo militar entre EUA e Colômbia é de particular importância neste estudo. Primeiramente, representa a confirmação

de uma das hipóteses aqui defendidas: a inexistência de dois subcomplexos de segurança na América do Sul com dinâmicas demasiadamente distintas, mas, sim, a gradativa conversão do complexo regional de segurança sul-americano em um modelo centrado, tendo como pólo de poder o Brasil. Segundo, eleva o narcotráfico ao ponto central da segurança sul-americana, encarando-o como um problema global, oriundo de processos socioeconômicos complexos. Por fim, a indicação de que a Unasul pretende desenvolver sua atuação de forma autônoma e alternativa à hegemonia norte-americana, sobretudo no que concerne aos assuntos de segurança e defesa.

Durante a Cúpula da Unasul, que se seguiu ao anúncio colombiano de suas pretensões de firmar um acordo militar com os EUA, os países andinos, sobretudo Venezuela e Equador, apresentaram uma posição contundente de rechaço à iniciativa. No entanto, a posição mais moderada, defendida pelo Brasil, prevaleceu. O ex-presidente brasileiro, Lula da Silva, intensificou as atividades diplomáticas e se engajou pessoalmente na resolução do problema. Ficou nítido o protagonismo brasileiro, seja na disposição diplomática de solucionar a questão, seja ao consolidar a Unasul como organismo autônomo, capaz de gerenciar tensões na região.

A Cúpula originou a Declaração de San Carlos de Bariloche, que previa, dentre outros tópicos, a: 1) o fortalecimento da América do Sul como zona de paz, compromisso com a confiança mútua, rejeição do uso da força contra a integridade territorial dos Estados sul-americanos; 2) a cooperação contra o terrorismo, narcotráfico e guerrilhas armadas; 3) o rechaço à presença de forças estrangeiras na região, que não podem ameaçar a paz e soberania dos países sul-americanos; 4) a análise de possíveis problemas fronteiriços na região; e, por fim, 5) a responsabilidade do Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico de elaborar um plano de ação para melhorar o combate ao tráfico de drogas e armas.

Apesar de considerado negativo pela opinião pública (mídia), o balanço da Declaração de Bariloche demonstra um avanço no posicionamento autônomo da região. A organização buscou o diálogo político, sob a liderança brasileira, para a construção de um consenso - objetivo fundamental de sua atuação, como afirmado em seu Tratado Constitutivo. Ela também reconheceu o processo de consolidação democrática dos Estados, discutindo os problemas que constroem o desenvolvimento sul-americano, especificamente a relação narcotráfico x guerrilhas de esquerda na Colômbia.

Dessa forma, a Unasul, ainda que seja uma organização nova e com o arcabouço institucional em construção, tem avançado na compatibilização dos interesses sul-americanos, sobretudo no que diz respeito aos assuntos de segurança. A problemática do narcotráfico foi

incorporada nos focos de atuação de seus órgãos, objeto que será mais bem explorado na próxima seção.

4.2 O aparelho institucional da Unasul e a problemática das drogas

A Unasul possui vários conselhos para tratar dos mais diversos temas. Atualmente, a organização funciona com 15 conselhos, sendo 12 temáticos e 3 deliberativos, estes que discutem os eixos de ação política, os planos de ação e aprovam as propostas dos demais conselhos. Além disso, a Unasul possui um secretariado geral, que exerce a função burocrática e executiva no que concerne à representação do órgão, bem como a preparação de reuniões e documentos. O secretariado geral é exercido em um mandato de dois anos, renovável pelo mesmo período. A figura abaixo representa o atual organograma da Unasul:

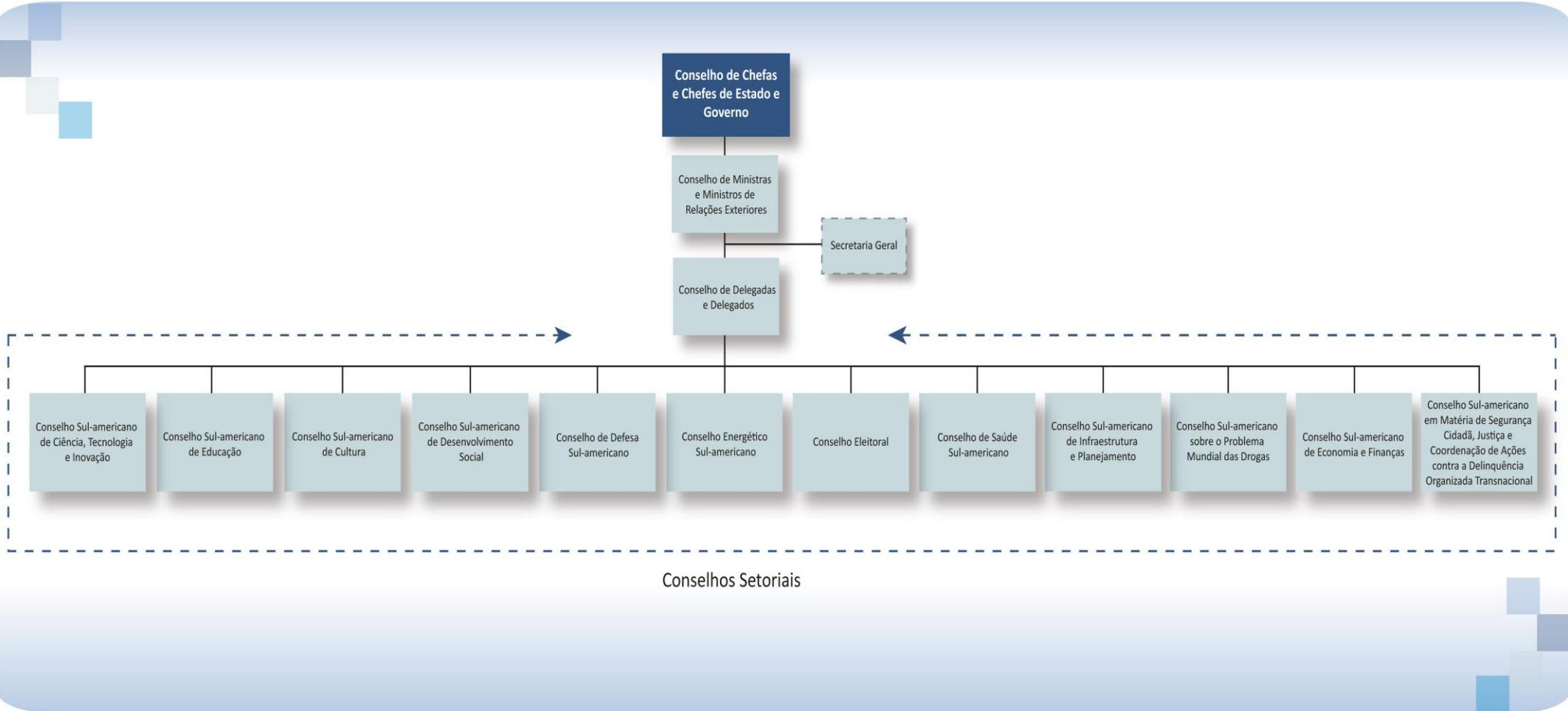


Figura 2 - Estrutura organizacional da Unasul
 Fonte: ISAGS, 2013.

Para esta pesquisa, procurou-se analisar apenas os conselhos que tratam, ainda que de forma tangenciada, a problemática do narcotráfico, por entender que a questão do tráfico de drogas é um problema complexo e que não se restringe às concepções tradicionais de limitação geográfica, segurança, interesses e ameaças. Portanto, buscou-se estabelecer uma avaliação multidimensional, explorando como a temática é incorporada em três órgãos específicos: o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) e, por fim, o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional Organizada (CSSC). É importante ressaltar que, dado o estabelecimento recente desses órgãos, a argumentação aqui apresentada é oriunda da análise de dados referentes à constituição institucional e normativa dos conselhos, ou seja, o exame dos planos de ação, tratados constitutivos e demais documentos que norteiam suas atividades.

4.2.1 O Conselho de Defesa Sul-Americano

O Conselho de Defesa Sul-Americano foi estabelecido em dezembro de 2008, com o objetivo de funcionar como uma instância consultiva, de cooperação e coordenação em matéria de defesa. O CDS distancia-se da cooperação de defesa tradicional, a exemplo da OTAN, e não tem a intenção de criar uma aliança militar sul-americano. O órgão em seu Estatuto Constitutivo enumera três objetivos principais: 1) consolidar a América do Sul como uma zona de paz, que fundamente a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos; 2) constituir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que tome em consideração as características nacionais e sub-regionais; e 3) gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (UNASUL, 2008b, p. 03-04).

O CDS foi criado a partir da proposta brasileira de fortalecer instrumentos regionais de cooperação em matéria de defesa, além de funcionar como um mecanismo de fomento à confiança mútua, com o objetivo de afastar intervenções de atores extrarregionais, notadamente os EUA, nas questões da América do Sul (LYRA, 2012). Dessa forma, o órgão emerge para ocupar uma lacuna estratégica no processo cooperativo sul-americano: as questões de segurança e defesa (SAINT-PIÉRRE; DE CASTRO, 2008). Até o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano, apenas o TIAR, o CSH e a JID, criados ainda sob a lógica da Guerra Fria e incorporados ao aparelho institucional da OEA,

tratavam das questões de segurança e defesa na região. Ambos TIAR e JID configuram-se como organizações hemisféricas, abarcando a América do Sul, América do Norte e América Central, não instrumentos específicos (criados e geridos) sul-americanos. Além disso, devido aos inúmeros interesses conflitantes dos países-membros, os organismos têm seu funcionamento engessado.

O Conselho de Defesa Sul-Americano representa um avanço simbólico no redirecionamento do foco das questões de defesa na região. Ele foi desenvolvido para consolidar uma Zona de Paz; edificado sobre as bases do consenso e diálogo político; e estabelecido para promover a cooperação em matéria de defesa. A lógica de sua construção aponta a adoção de uma agenda de segurança positiva¹⁵.

O Tratado Constitutivo do CDS notadamente busca criar uma “instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa” (UNASUL, 2008b, p. 01), contudo não ficam claros os elementos a serem defendidos ou os fatores que ameaçam a segurança da América do Sul. Apenas no artigo 3º, alínea j, menciona-se um eixo de defesa concreto, a saber: o CDS atuará conforme o princípio de fomentar “a defesa soberana dos recursos naturais de nossas nações” (UNASUL, 2008b, p. 03). Tal lacuna suscita discussões sobre como ideias de segurança e defesa são incorporadas pelo Conselho de Defesa Sul-Americano e como questões práticas serão abordadas. Por um lado, o conceito de segurança, principalmente após a Guerra Fria, aproxima-se dos fatores que restringem a capacidade de desenvolvimento dos Estados. Por outro, a concepção de defesa recai em questões mais específicas, que constituem a função fundamental do Estado, tais quais a proteção e a garantia de sua soberania, integridade territorial e população. Assim, a segurança é antecessora da defesa, ela é “um estado e a defesa é um ato” (COSTA, 1999, p. 01).

Nesse contexto, Saint-Pierre (2011) debate de como esses conceitos tangenciais, diferentes entre si, são incorporados pelos discursos acadêmicos latino-americanos. Para o autor, o CDS, ao não cair na armadilha semântica da segurança multidimensional¹⁶ e

¹⁵ Para Gjørsv (2012, p. 843, tradução nossa): “segurança Positiva demonstra que segurança não é apenas sobre o medo ou o uso da força. Segurança positiva, seguindo McSweeney, é uma compreensão da segurança baseada em uma epistemologia de emponderamento”. Para melhor entendimento do conceito de Segurança Positiva, ver: Booth (1991), Buzan e Hansen (2012), Floyd (2007) e McSweeney (1999),

¹⁶ De acordo com Saint-Pierre (2011, p. 427), “a “multidimensionalidade” como enfoque ou adjetivo geral da segurança é heurísticamente infértil, analiticamente inadequada e operacionalmente perigosa. Todavia, se em si mesmo esse conceito já é vago e ambíguo, alguns acadêmicos o empregam sem critério ou crítica, chegando ainda alguns ao paroxismo de declarar a ‘segurança multidimensional global’, que com injustificadas pretensões nada diz sobre tudo”.

concentrar seus esforços em matéria de defesa¹⁷, demonstra maturidade quanto ao não alinhamento a uma agenda forçosamente chamada de hemisférica.

Em 2010, o CDS colocou como prioridade estratégica de seu órgão subordinado, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, a função de organizar em seu plano de trabalho 2011-2012 um estudo sobre a definição de segurança e defesa, que irá nortear as ações do Conselho. Dentro dessa atividade, o CEED deveria identificar quais questões se enquadram dentro do escopo de defesa, portanto, área de atuação do CDS, e quais elementos são de segurança, que devem ser tratados em outro âmbito. Esse trabalho ainda está em andamento, todavia, uma versão inicial já foi disponibilizada em 2011.

O objetivo do CEED foi realizar uma primeira aproximação das definições nacionais sobre segurança e defesa, a fim de identificar os principais problemas, acordos e diferenças críticas para a construção de uma visão regional compartilhada sobre esses dois conceitos. Além dos pontos citados, objetivou-se também a identificação dos riscos e das ameaças percebidos na região, bem como recomendações de enfrentamento (CEED, 2011, p. 01 – 02).

O tratamento dado aos assuntos de segurança e defesa também são objetos do estudo do CEED, que constatou a diversidade dos países sul-americanos em abordar o tema, tanto em nível conceitual, quanto institucional. Entretanto, o organismo identificou similaridades concernentes à questão: os Estados sul-americanos apresentam diferenças substanciais entre os marcos legais de segurança - que está mais relacionada à segurança pública - e defesa, confiando instâncias específicas para cada uma. Para o CEED, atualmente, a região não possui questões que ameacem as funções clássicas dos Estados¹⁸, portanto, não há problemas que recaiam na esfera da defesa. O órgão afirma que “no âmbito da defesa, a região sul-americana se encontra em uma situação que permite continuar avançando substancialmente até estados superiores de complementação e integração” (CEED, 2011, p. 10). Todavia, no que se refere à segurança, a região precisa avançar para garantir as condições de seu desenvolvimento.

É exatamente nesse âmbito que a problemática do narcotráfico se insere. O tema é visto como uma questão de segurança, mais especificamente segurança pública, não se situando dentro do escopo de ação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Embora o CDS reconheça o narcotráfico como um problema que atinge todos os países sul-americanos, mesmo que de maneira distinta, ele não representa uma ameaça existencial aos Estados e suas

¹⁷ Para melhor compreensão do debate segurança x defesa, ver: Nye et al (1988), Haftendorn (1990), Buzan et al (1998), Costa (1999), Rudzit e Noagami (2010) e Saint-Pierre (2011).

¹⁸ Funções clássicas dos Estados referem-se ao desempenho de atividades para salvaguardar a soberania dos países, bem como a proteção de seu território, recursos e população.

instituições. O enfrentamento ao narcotráfico, para o CDS, é conduzido pelos órgãos de segurança pública (segurança cidadã ou segurança interior), cuja responsabilidade fica a cargo de ministérios nacionais específicos, diferentes do Ministério da Defesa.

O órgão aponta que os países sul-americanos apresentam “um conjunto de fenômenos de criminalidade organizada” (CEED, 2012, p. 06, tradução nossa), os quais adquirem características transnacionais, registrando uma progressiva diversificação de seus produtos e métodos de ação. Esses atos criminosos – incluindo o narcotráfico – resultam de formas variadas em delitos transfronteiriços e no aumento da violência e criminalidade. Nada obstante, eles demandam maiores ações nos níveis de segurança pública ou interior, desencadeando a necessidade de se desenvolver, dentro do escopo da Unasul, mecanismos de cooperação específicos para o tema e a não incorporação ao órgão de defesa.

De acordo com o CDS, os delitos transnacionais, a exemplo do narcotráfico, são associados a diferentes tipos de violência e configuram problemas de segurança multidimensionais, manifestando-se de maneira distinta em cada país. Dessa forma, é necessário diferenciar as atividades criminosas que acontecem em âmbito doméstico, daquelas que perpassam as fronteiras; para essa segunda, já existem acordos e tratados internacionais destinados a sua repressão e prevenção, não sendo necessário mais um mecanismo (CEED, 2011). Todavia, a ausência de demanda para a criação de mais instrumentos contra o narcotráfico e demais delitos transnacionais não significa que não seja necessária a ação sistemática e multilateral para o enfrentamento do problema. Pelo contrário, é preciso avançar a implementação dessas diretrizes que previnem o tráfico de drogas na América do Sul.

O CDS lista uma série de recomendações para o tratamento do problema do narcotráfico e outros delitos transnacionais: 1) a necessidade de cooperação efetiva e sistemática para produzir uma resposta contundente ao problema, instituindo outro órgão (distinto do órgão de defesa), ou a reformulação do Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico, para tratar questões de cooperação e coordenação em matéria de segurança pública ou interior; 2) a partir desse órgão de segurança pública a ser criado ou a reformulação do órgão já existente, estabelecer uma Convenção Sul-Americana de luta contra o crime transnacional, bem como articular e coordenar políticas públicas para o enfrentamento do problema; 3) estabelecer estratégias de cooperação regional e apresentar um relatório regional sobre o crime organizado e transfronteiriços; 4) articular a sociedade civil, os níveis municipais e comunitários no enfrentamento aos crimes transnacionais.

Historicamente, na América do Sul, o tema do narcotráfico tem sido incorporado às discussões de segurança multidimensional, sobretudo por meio das Conferências de Ministros

de Defesa do Hemisfério Americano (CMDA). Porém, na esfera prática, a política antidrogas para o hemisfério tem privilegiado a defesa da soberania e integridade do Estado. Durante boa parte do século XX e início do século XXI, a problemática do narcotráfico esteve demasiadamente atrelada a instabilidades políticas e interferências extrarregionais, notadamente os EUA, sendo vista como ameaça à própria existência dos Estados sul-americanos.

No entanto, com base no estudo e recomendações produzidas pelo CDS, por meio de seu órgão subordinado, observa-se o seguinte movimento: o reconhecimento do narcotráfico como problema de âmbito interno e, conseqüentemente, o enquadramento do tema na chamada baixa política. Ao não dar *status* de urgência a questão, retirando-a do espectro da defesa, pode-se inferir que existe um possível processo de dessecuritização do tema na América do Sul. Embora o relatório não esteja em sua versão final e aprovada, as conclusões do CDS indicam um ponto de conversão para o tema. Retira-se o narcotráfico do âmbito da defesa, transportando-o para o nível da segurança, mais especificamente a segurança interior, âmbito soberano de qualquer país. Dessa maneira, constitui-se uma premissa alternativa, na qual o narcotráfico, apesar de sua transnacionalidade característica e o imperativo de medidas coordenadas regionalmente, é assunto e objeto da política doméstica. Portanto, seria papel da Unasul (por meio de seus órgãos competentes) apenas a articulação das políticas e atividades já existentes, sem prever ingerências em assuntos internos

Buzan et al (1998) aponta a dessecuritização como a volta de uma questão à política do dia-a-dia, ao processo democrático regular, em que o objeto outrora securitizado deixa de ser uma ameaça existencial ao Estado e passa a compor o rol dos problemas usuais de um país. Uma vez dessecuritizadas, as questões saem da esfera militar e passam a requerer ações políticas, principalmente ao conjunto de políticas públicas produzidas pelos Estados. Em certa medida, elas permitem e necessitam da participação de instituições e da sociedade civil.

Ao afirmar que existe um indicativo de dessecuritização do narcotráfico na América do Sul, deve-se considerar dois níveis de análise: o nacional e o regional. O nível nacional não é objeto deste estudo, entretanto, pode-se afirmar que não são observados indicativos substanciais de que as políticas antidrogas internas dos países sul-americanos apontem uma dessecuritização do tema, com raras exceções. Já o nível regional refere-se ao consenso representado pelas instituições sul-americanas, nesse caso da Unasul e seus órgãos.

De tal modo, as conclusões e recomendações do CDS impactam o modo de analisar o narcotráfico. Dos pontos apontados por Buzan et al (1998) para o processo de dessecuritização, o CDS contempla algumas dessas premissas. Ao indicar a necessidade de um órgão de

segurança pública ou a reformulação do Conselho de Luta contra o Narcotráfico (que será detalhado na próxima seção), juntamente com a elevação da participação da sociedade civil e das instituições democráticas para discutir o tema, o CDS aponta o início de um processo de des securitização, em nível regional, da temática do narcotráfico, todavia, a consolidação (ou não) desse movimento só poderá ser vista com os desdobramentos das atividades da Unasul.

4.2.2 O Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas

Em 2009, durante a III Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul, em Quito, Equador, foi celebrado o acordo que criou o Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico, cujo objetivo era criar um marco legal conjunto para o enfrentamento do problema na América do Sul, que incluísse um variado escopo de ações. A criação do CSLN se insere na tentativa da região de se posicionar autonomamente sobre questões sul-americanas, sendo construído para atender uma grande demanda regional. Além disso, cumpre o estabelecido pelo Tratado Constitutivo da Unasul, que em seu artigo 3º, alínea q, prevê como objetivo específico da organização a “coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros [...] para fortalecer a luta contra [...] o problema mundial das drogas” (UNASUL, 2008a, p. 04).

Após algumas reuniões, foi decidida a mudança no nome do órgão, passando a ser chamada de Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas. Em entrevista, a ex Diretora da Secretaria Antidrogas do Ministério do Interior do Equador, uma das participantes das reuniões do CSPMD, Silvia Corella, declarou:

Esta mudança se produziu sob a lógica de que a expressão “luta contra o narcotráfico” implicaria distorcer e minimizar a importância do enfoque em saúde pública e, portanto, o problema seria tratado belicosamente, sem motivar a organização social e comunitária (CORELLA apud VELASCO, 2012, p. 04, tradução nossa).

Velasco (2012) analisa que a mudança de nome traduz a vontade sul-americana de retirar o problema da lógica exclusiva da segurança. A alteração no tratamento da questão das drogas, pelo menos no sentido semântico, coaduna com a recente atualização das políticas de segurança dos países sul-americanos, na qual a publicação de Livros Brancos de Defesa e

Estratégias de Segurança Nacional¹⁹ tem fomentado não apenas o compartilhamento de informações, mas também um maior controle civil sobre assuntos tradicionalmente relacionados à defesa dos Estados.

Ademais, os recentes documentos publicados pelos Estados sul-americanos procuram estabelecer claramente o que é matéria de defesa nacional e o que é matéria de segurança interna. Portanto, vê-se distinção entre as instituições no tratamento da segurança pública, controle de fronteiras e narcotráfico. Nesse sentido, Jarrín (2010) defende que a América do Sul vem superando o dilema da “securitização”, principalmente devido à mudança de tratamento quanto ao ampliacionismo da segurança, o que acaba gerando o temor de militarização das mais diversas questões, bem como restringe a participação de instituições estatais e da sociedade civil na resolução dos problemas.

Buzan et al (1998) argumenta a importância dos atos de discursivos no processo de securitização, em que o ato de fala proferido por um determinado ator, se aceito por uma audiência, tem validade suficiente para criar atos securitizantes. Se o ato de fala é fundamental na securitização, a lógica permanece no processo de dessecuritização. Os atos discursivos também produzem o efeito reverso, trazem um objeto securitizado novamente para a “baixa política”. É importante ressaltar que o ato de fala não é qualquer ato, mas sim um ato discursivo associado a uma (possível) ação. Em termos distintos, um ato de fala é um ato (de) securitizador à medida que está vinculado a um âmbito, seja ele formal ou não, de poder, no sentido de produzir efeitos.

A dessecuritização acontece à medida que o diálogo e a coordenação política, ou a politização, transformam um objeto outrora ameaçador em algo mais regular, que pode ser lido no âmbito da política do dia-a-dia, respeitando os processos democráticos usuais. Em outras palavras, o objeto dessecuritizado deixa de ser uma ameaça existencial ao Estado, em que medidas extraordinárias não são requeridas, tampouco legitimadas.

Em sua Teoria da Securitização, Buzan et al (1998) apresenta três instancias a serem analisadas: os objetos referentes, os atores securitizantes e os atores funcionais, sendo o ato de fala o primeiro estágio para a securitização de um objeto. Nesse sentido, o autor propõe um caminho para a construção de um processo de securitização e também apresenta as unidades relevantes a serem avaliadas. Essa normativa é útil para examinar o processo de dessecuritização, ao observar a questão do narcotráfico (objeto referente) nos órgãos que compõem a Unasul (ator dessecuritizante), observa-se que a mudança semântica de *luta* para

¹⁹ Na última década, Chile, Paraguai, Brasil, Argentina e Equador atualizaram e divulgaram suas políticas de segurança e defesa por meio da publicação de seus Livros Brancos.

problema mundial pode indicar um dos primeiros atos discursivos para a alteração do tratamento dado ao narcotráfico em âmbito regional. É obvio que são necessárias mais ações e *speech acts* para a concretização de um processo de dessecuritização, além da aceitação por parte dos atores funcionais (comunidade internacional / sociedade civil) desse novo paradigma.

Embora reconheça o narcotráfico como um problema transnacional, os princípios norteadores do CSPMD baseiam-se nas diretrizes clássicas do Direito Internacional, assegurando o “respeito irrestrito da soberania, a autodeterminação, a integralidade e inviolabilidade territorial e a igualdade entre os Estados” (UNASUL, 2010, p. 01). A instância tem como principais objetivos específicos: a) identificar possibilidades de harmonização normativa; b) fortalecer a institucionalidade; c) trocar experiências, informações, treinamentos e boas práticas; d) minimizar as conseqüências negativas ao meio ambiente; e) promover o desenvolvimento integral e sustentável alternativo ao cultivo de plantas base; f) reduzir a demanda; g) promover o estudo científico sobre essas substâncias.

O Conselho busca a atuação multilateral conjunta na articulação e coordenação de enfrentamento de toda a cadeia produtiva e comercial de narcóticos, englobando desde o cultivo, fabricação e tráfico, até desvio de produtos químicos, demanda e lavagem de dinheiro. Outrossim, o CSPMD prevê a harmonização das normativas civis, administrativas e de políticas públicas dos Estados, porém sem a perspectiva impactar ou de sobrepor-se à soberania estatal.

O primeiro plano de ação do Conselho ratificou a integralidade de ações apresentadas pelo seu Estatuto Constitutivo, seus eixos de ação privilegiaram: a redução da demanda; o desenvolvimento alternativo, integral e sustentável; o controle da oferta; e a promoção de medidas de controle da lavagem de dinheiro. Busca-se, por conseguinte, a coordenação de ações, projetando o plano com centralidade da homogeneização dos critérios, diretrizes e objetivos dos países sul-americanos (VELASCO, 2012).

Além disso, o plano de ação, com validade de cinco anos, promove a produção e compartilhamento de informações sobre o tema. Em março de 2012, foi proposta a criação do Observatório Sul-Americano de Drogas, a fim de levantar e analisar dados sobre o comércio ilegal de narcóticos, de modo a obter dados confiáveis que guiem ações futuras.

Ainda em 2012, a Unasul aprovou uma resolução que criou, no âmbito do CSPMD, seis grupos de trabalho para investigar a complexa rede que compõe o problema do narcotráfico, a saber: 1) redução da demanda; 2) redução da oferta; 3) medidas de controle; 4) fortalecimento institucional e harmonização legislativa; 5) desenvolvimento integral,

alternativo e sustentável; e 6) medidas de controle. Além disso, também foi aprovada a resolução 14/2012, que estabeleceu um mecanismo de consultas regulares de autoridades judiciais, policiais, aduaneiras, financeiras e órgãos de combate às drogas.

O CSPMD representa uma mudança na visão da problemática das drogas, pois fortalece uma perspectiva integral do problema, aproximando-o da esfera da saúde pública e de processos socioeconômicos complexos. Tenta-se desvincular o tema da segurança, assumindo que a harmonização das normativas internas dos países pode levar a uma melhor abordagem na cadeia produtiva que forma o narcotráfico. Ademais, o órgão procura impulsionar o debate sobre o problema das drogas, na tentativa de estabelecer uma política comum, que “responda às expectativas dos países membros e vá além da reprodução de [políticas] estrangeiras convencionais fomentadas por organismos [internacionais], [...] cujas diretrizes nem sempre refletem a realidade dos países membros da Unasul” (VELASCO, 2012, p. 08, tradução nossa).

Na III Reunião do CSPMD, em dezembro de 2012, os grupos de trabalho foram fortalecidos e a pauta inicial, mesmo marcada pelo conservadorismo, demonstrou avanços quanto à construção de uma perspectiva comum sul-americana para apresentação em fóruns extrarregionais. Figuram aí a exposição de suas linhas gerais de atividade e plano de ação na reunião do Conselho Setorial de Drogas das Nações Unidas, em maio de 2013, além do compromisso de apresentar uma política sul-americana unificada na Assembléia Geral das Nações Unidas de 2016. Outro avanço foi o reconhecimento da necessidade de se incorporar setores da sociedade civil nos debates sobre a problemática das drogas, ação que está prevista de ser iniciada em 2014 (VELASCO, 2013).

As propostas apresentadas pelo CSPMD e sua organização normativa indicam um ponto de conversão no tratamento às drogas na América Sul, em que se busca um debate mais integral e um diálogo político permanente para obter posições consensuadas diante de uma temática tão complexa. O órgão visa, portanto, à concertação política de um tema que foi capturado durante quase meio século pelos discursos de segurança do hemisfério. É evidente que o Conselho tem muitos desafios em sua consolidação, mas já aponta novos rumos discursivos para o gerenciamento da problemática do tráfico de drogas na região.

4.2.3 O Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional Organizada

O Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã foi estabelecido em 2011, com o objetivo de funcionar como uma “instância de consulta, coordenação e cooperação” (ISAGS, 2011, s/p) entre os países sul-americanos em assuntos relacionados à segurança e justiça, além de ações contra o crime transnacional organizado. Na constituição do CSSC, a abordagem cidadã é enfatizada, isto é, o órgão pretende desenvolver suas ações norteadas pelo “fomento da inclusão social, participação e equidade de gênero” (ISAGS, 2011, s/p). No entanto, não fica claro como o componente cidadão será incorporado em suas atividades; nem seu Tratado Constitutivo, ainda em construção, traz elementos que lancem luz sobre esse aspecto.

A importância do CSSC para a temática do narcotráfico na América do Sul remonta à origem do órgão, que nasceu de discussões dentro do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas. O tráfico de drogas, em essência, é um delito que envolve uma cadeia complexa de crimes associados, como a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas, violência em fronteiras, entre outros.

Ao tratar especificamente do narcotráfico, o CSPMD foi confrontado com as questões do crime organizado. Dessa forma, ao fim do III encontro do CSPMD, sugeriu-se a criação do CSSD na tentativa de afastar o Conselho Sobre o Problema Mundial das Drogas dos temas referentes à “delinquência transnacional”. Isso se deu para não associar o CSPMD a estratégias de segurança e combate ao narcotráfico e, conseqüentemente, manter a proposta de integralidade social e econômica no tratamento do problema.

Já em 2012, durante a VI Cúpula Presidencial da Unasul, em Lima, retornaram as discussões sobre o mandato e necessidade de coordenação entre os dois órgãos. Ambos os Conselhos setoriais seriam encarregados de cuidar da problemática do narcotráfico, mas foi decidido que o CSPMD deveria incumbir-se exclusivamente dos temas das drogas e narcotráfico, enquanto o CSSC lidaria com todos os demais ilícitos transnacionais.

Para Velasco (2013), a convergência entre ambas as instâncias advém do fato que os dois Conselhos gerenciam tipos diferentes, mas correlatos, de crime organizado, tornando o CSSC uma fonte preciosa de informação para o CSPMD. O primeiro órgão, embora ainda não tenha divulgado seu Estatuto, prevê a criação de um Mecanismo de Consulta Jurídica, Política Financeira e Administrativa sobre as políticas antidrogas dos países sul-americanos. Em 2012, ficou estabelecido que esse mecanismo de consulta deveria ser compartilhado com o CSPMD, coordenando as ações na área de inteligência e levantamento de informações, de forma a subsidiar as ações do CSPMD.

Desde final de 2012, o CSSC teve seu funcionamento estagnado, com o atraso da publicação de seu tratado constitutivo, plano de ação e relatórios de reunião, não fornecendo dados relevantes para a articulação com o CSPMD. Velasco (2013) vê essa estagnação como uma estratégia de *stand-by* por parte dos países sul-americanos, que visa fortalecer a distinção da nova tentativa de abordagem para o problema das drogas de uma política securitária tradicional, fortalecendo a CSPMD como órgão primário no gerenciamento integral da problemática do narcotráfico.

4.3 A abordagem antidrogas da Unasul: uma oposição ao militarismo da política antidrogas norte-americana

Certamente, a contraposição entre as políticas antidrogas norte-americanas e as “intenções” ou normativas da Unaul é um assunto de difícil sistematização, principalmente devido à falta de ações concretas por parte do organismo sul-americano. A realidade periférica da América do Sul é particularmente fundamental quando se trata do narcotráfico, uma vez que o ônus de seu combate tem sido assimetricamente compartilhado nos quase 50 anos de guerra contra as drogas, gerando grandes custos sociais e políticos para a região. Entretanto, entende-se aqui que o simples fato de tentar refundar os modelos de cooperação e integração na América do Sul já é um importante ponto de análise, dada a situação periférica da região e a constante sobreposição de interesses, não apenas dos países sul-americanos, mas também dos EUA.

A União das Nações Sul-Americanas tem avançado na constituição dos seus órgãos e compatibilização dos interesses de seus membros, todavia, percalços são constantes e esperados. No que diz respeito ao conceito de segurança, a Unasul tem sido uma incógnita, ora demonstrando ter aderido à multidimensionalidade securitária bastante comum no pós - Guerra Fria, ora delimitando muito claramente o que é assunto de segurança estatal.

No tocante ao narcotráfico, objeto principal deste estudo, a Unasul aparenta se afastar das premissas tradicionais que securitizam o tráfico de drogas, que transformam a cadeia produtiva, comercial e consumidora de narcóticos em fontes primárias de insegurança dos países. Desde sua criação, a Unasul tem criticado a ênfase norte-americana na estratégia militar como instrumento para solucionar o problema das drogas e combater o tráfico.

A ex-Secretária - geral da Unasul, María Mejía²⁰, declarou o completo fracasso da política antidrogas norte-americana no hemisfério. O atual Secretário, Alí Rodríguez Araque²¹, afirmou que os EUA falharam estrondosamente em sua luta antidrogas e que “Estados Unidos e Europa têm fracassado vergonhosamente em reduzir o consumo de drogas, porque é um problema de decadência dessas sociedades” (EL UNIVERSAL, 18/06/2012, s/p, tradução nossa²²). Nesse sentido, é compreensível, diante da falha das políticas antidrogas militarizadas patrocinadas e adotadas pelos EUA e boa parte dos países europeus, que a Unasul tenha criado uma instância diferente, que não de segurança ou defesa, para tratar da problemática das drogas.

O Conselho de Defesa, conforme seu Estatuto e estudos recentes, em nada pretende estar envolvido no gerenciamento da temática do narcotráfico. Para o órgão, a temática não integra as dinâmicas de defesa da América do Sul, embora seja um importante desafio para todos os países da região. Um dos objetivos importante dessa distinção é a separação dos Ministérios da Defesa no tratamento do tema, visto que são os Ministros de Defesa de cada Estado sul-americano que participam de reuniões regulares e que compõem boa parte do corpo organizacional do Conselho.

A Unasul tenta lançar e constituir uma política de drogas regional distinta daquela perpetrada nos últimos quase 50 anos na região, seja na forma da política Nixon de associação dos traficantes aos supostos comunistas, seja a moderna guerra de baixa intensidade colombiana. A Unasul busca caminhar para a mudança de paradigma, alterações na maneira de ver a complexa problemática do narcotráfico, frequentemente associado às urgências e ameaças norte-americanas, na tentativa de criar um regime genuinamente sul-americano, que represente os anseios e desafios da região.

O tratamento dado às drogas pela Unasul pretende se distanciar da política antidrogas norte-americana em muitos pontos. Um dos mais relevantes é a falsa e superficial distinção entre países produtores e consumidores, o que significa o reconhecimento da responsabilidade ampla e compartilhada de todos os Estados incluídos na cadeia produtiva das drogas. Nesse sentido, os países andinos (maiores produtores) não se diferenciam em responsabilidade de Brasil, Chile e Argentina (grandes consumidores e rotas de trânsito).

²⁰ María Mejía foi Ministra das Relações Exteriores da Colômbia (1996 – 1998) e ocupou a o cargo de Secretária-geral da Unasul no período de 2011 a 2012.

²¹ Araque foi Ministro das Relações Exteriores da Venezuela (2004 – 2006), Ministro de Minas e Energia da Venezuela (1999 – 2000) e é o atual Secretário – Geral da Unasul.

²² Original em Espanhol.

Busca-se o equilíbrio entre estratégias de redução de oferta e demanda, reconhecendo o imperativo de maior foco na demanda, pois, atacar apenas a oferta já se mostrou uma política altamente falha. Com isso, diminuem-se os custos sociais, econômicos e operacionais que costumam recair sobre os países produtores. O Plano Colômbia é um exemplo importante do preço social, institucional e ambiental que se deve pagar por uma política altamente militarizada. A Unasul procura entender: primeiramente, o narcotráfico é um problema global complexo; segundo, é um problema mais ligado à saúde pública (demanda) que à segurança; esta que, uma vez ameaçada, é no sentido interno e, não, estatal.

A implementação de um conselho específico para a temática do narcotráfico é um avanço fundamental no gerenciamento do problema. O CSPMD aponta uma revisão em eixos de ação que privilegiem a coerção e repressão, incorporando premissas de direitos humanos e dignidade humana, que preveem o desenvolvimento de programas para prover alternativas econômicas aos envolvidos tanto na plantação, como no comércio de drogas. Ademais, a mudança para um foco mais integral aparece como a solução a problemas, tais quais o “efeito balão”, em que ações mais contundentes e repressivas promovem a migração das atividades do narcotráfico para regiões com menos recursos punitivos.

Outrossim, a Unasul e seus conselhos temáticos pretendem mapear o perfil dos consumidores de drogas, levantando dados consistentes sobre a população que participa do mercado de entorpecentes. Tal ação é importante para evitar a marginalização de grupos, visto que o uso de drogas é demasiadamente associado a determinados segmentos populacionais e étnicos, principalmente segmentos pobres, negros e indígenas. No entanto, o aumento crescente das classes médias e ricas em países como Chile e Brasil também tem acompanhado o incremento no consumo de drogas. Estudar essa possível relação pode mitigar o risco de imputar a um único segmento socioeconômico a culpa pelo narcotráfico e a violência associada.

Ao contrário da política antidrogas norte-americana, a Unasul manifesta interesse em recuperar e fortalecer os mecanismos institucionais, judiciários e de participação da sociedade civil. A tentativa de harmonização das leis dos países da região e o reconhecimento da necessidade de articulação e engajamento em nível local demonstram a abordagem integral. Além disso, o reforço no entendimento do problema como saúde pública permite que se estabeleça em âmbito regional um debate mais profundo sobre a penalização e encarceramento de usuários e a própria descriminalização de algumas drogas.

A Unasul tem se tornado um espaço importante de discussão, consenso e ação na América do Sul. É evidente que seu pouco tempo de existência dificulta quaisquer análises

acerca do organismo, porém é evidente sua intenção de construir um mecanismo de cooperação multilateral para o tema do narcotráfico, que contrarie a lógica combativa impregnada nos planos hemisféricos patrocinados pelos EUA. Dessa forma, a concretização das normativas previstas pela Unasul será um salto para a construção de uma nova política antidrogas na região e também um grande avanço para a construção de uma mais região autônoma, desenvolvendo alternativas para o enfrentamento ao narcotráfico ao mesmo tempo em que se fortalecem arranjos institucionais sul-americanos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identificados, durante boa parte do século XX, como a ausência de ameaças, o conceito e a agenda da segurança internacional têm se alterado substancialmente desde o fim da Guerra Fria, permitindo uma concepção mais alargada, que aglutine diversos atores e esferas de atuação. Se, durante boa parte do conflito bipolar, os temas ligados à segurança estavam atrelados aos setores estratégicos e militares e sua análise fundamentada, principalmente, em premissas neorrealistas e neoliberais; o arrefecimento da Guerra Fria permitiu a emergência de outras visões teóricas, que privilegiaram a formação de uma rede de segurança cooperativa, prevendo a interação entre Estados e outros atores nos problemas securitários.

É a relativa abertura experimentada na década de 1980 que deu visibilidade a novas correntes teóricas para o estudo da segurança internacional. E é nesse contexto que a Escola de Copenhague emerge e ajuda a aprofundar o debate securitário, possibilitando respostas mais coesas para os complexos problemas de segurança de um mundo em mutação. As ideias trazidas pelos teóricos de Copenhague levaram a um entendimento pós-moderno dos dilemas de segurança, em que práticas e discursos são associados a significados e comportamentos securitários.

É a Teoria da Securitização uma das principais contribuições da Escola de Copenhague, cujo enfoque analítico é direcionado para o processo de (de) securitização de um objeto, utilizando uma perspectiva crítica e normativa da construção do que é “assunto de segurança”. Outra contribuição é a ideia de Complexos Regionais de Segurança, em que o componente regional (e não o global) torna-se ponto-chave para o entendimento das dinâmicas securitárias de uma determinada porção do globo.

Quando se trata da temática do narcotráfico, ambas a Teoria da Securitização e a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança são fundamentais para o entendimento da questão. Vê-se que, durante boa parte do século XX, a problemática do narcotráfico se firmou como domínio da segurança, na mesma medida em que os EUA se consolidavam como grande potência mundial. A problemática que compõe narcotráfico foi desenvolvida sob a premissa da segurança internacional e nacional, afastando concepções que tratam o problema como a atuação de grupos privados em um negócio bastante lucrativo, sem objetivos políticos ou paramilitares, e de uma visão de saúde pública.

O entendimento do narcotráfico como âmbito da segurança foi construído paralelamente a criação de um regime internacional altamente criminalizador, que intensificou a marginalização de determinados grupos sociais. A solidificação da hegemonia estadunidense possibilitou que o discurso doméstico de guerra às drogas fosse transplantado para a seara internacional, tornando o tema, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, centro da agenda securitária global.

No contexto sul-americano, a securitização do narcotráfico mostrou-se ainda mais alarmante, funcionando como justificativa para ingerências norte-americanas na região. O narcotráfico na América do Sul pautou os discursos e práticas dos EUA, sendo moldado às urgências da hegemonia. Se durante a Guerra Fria o narcotráfico foi associado a uma suposta luta contra o comunismo; ao fim do conflito bipolar, a maleabilidade dada ao tema possibilitou sua incorporação dos discursos migratórios, das reformas neoliberais e, mais recentemente, do terrorismo.

A guerra às drogas norte-americana é desenvolvida sem o delineamento conceitual e normativo necessário para limitar sua amplitude, acabando por ser incorporada tanto nos temas tradicionais de segurança, quanto nas “novas ameaças”. Tal imprecisão conceitual leva à destruição das concepções territoriais, temporais e de legitimidade da guerra clássica, tornando os conflitos longos, embora de baixa intensidade, e não definindo quem são os combatentes ou combatidos. De certa forma, assemelha-se a uma guerra de inimigos líquidos, sem rosto, em que qualquer grupo, dentro de um determinado contexto e discurso, pode ser enquadrado como fonte da insegurança global.

Ademais, a associação de narcotráfico e segurança nacional torna-se ainda mais danosa em um cenário sul-americano, no qual as Forças Armadas tiveram importante papel histórico na formação social dos países da América do Sul, e foram responsáveis por regimes autoritários longos, bem como sanguinários. A função primordial das Forças Armadas é a segurança dos Estados, portanto, ao formar o binômio tráfico de drogas x segurança cria-se uma fórmula perigosa, em que se militariza o combate ao narcotráfico e utilizam-se as forças militares internas (ou externas) para combater os indivíduos / cidadãos nacionais.

O início do século XXI trouxe mudanças à América do Sul, o redirecionamento das prioridades estadunidenses permitiu o fortalecimento do complexo regional de segurança sul-americano, que vem paulatinamente caminhado para a convergência no tratamento dos problemas securitários da região. Embora Buzan et al (1998) trate a América do Sul como um complexo formado por dois sub-complexos, os avanços integrativos e saltos de desenvolvimento apontam para mudanças na região. Observa-se a alteração de um modelo

desconexo, demasiadamente penetrado pela hegemonia norte-americana, para um modelo centrado no Brasil, ainda que o País se mostre inconsistente quanto ao seu papel de líder da América do Sul.

Os recentes avanços da América do Sul não justificam o entendimento da região como sub-regiões desconectadas, mas sim um grande complexo que experimentam os mesmos problemas, mesmo que em graus diferentes, e construções históricas parecidas. A possível conversão do Brasil como pólo de poder na América do Sul implica tanto na harmonização dos interesses securitários regionais, quanto na disponibilidade brasileira em arcar com os custos de qualquer protagonismo. Destaca-se que a hipótese aqui defendida é que se iniciou um processo de mudança no complexo de segurança sul-americano, no entanto, só o passar do tempo e a solidificação (ou não) da liderança brasileira indicará se o CRS da América do Sul será centrado em uma potência média. Entretanto, já há indicativos da convergência do CRS sul-americano, a instituição da Unasul e, posteriormente, o CDS a partir de uma proposta brasileira mostra a disposição do País em se tornar o centro securitário da região.

A criação da Unasul e seus conselhos temáticos são fundamentais para o entendimento da problemática do narcotráfico. A organização foi criada com objetivos, primariamente, políticos; na tentativa de sustentar uma perspectiva consensuada e sul-americana sobre diversos temas. A Unasul busca prover definições estratégicas para seus eixos de ação, sobretudo no que concerne às matérias de segurança e defesa, âmbito que recai, inicialmente, o debate sobre o narcotráfico.

No que se refere ao tráfico de drogas, a organização sul-americana tem buscado se afastar das discussões tradicionais sobre o tema. Observa-se a conversão, ainda que lenta e normativa, da problemática do narcotráfico para uma questão mais integral, o chamado problema mundial das drogas. Desde seu estabelecimento, a Unasul deixa clara a sua oposição ao militarismo exacerbado da guerra norte-americana às drogas, buscando o diálogo e a formação de uma rede de levantamentos de dados na tentativa de criar um regime sul-americano para o problema das drogas.

Inicialmente, o tema do narcotráfico foi estudado / tratado dentro do Conselho de Defesa Sul-Americano, todavia, em seguida a questão foi direcionada para um conselho temático específico, distanciando a ideia de que o tráfico de drogas é um problema de segurança nacional. Posteriormente, o termo “narcotráfico” tem sido substituído por “problema mundial das drogas”; um ato discursivo que dessecuritiza o tema, ampliando, portanto, o escopo de soluções possíveis.

O estabelecimento e reformulação do Conselho Sobre o Problema Mundial das Drogas foi um avanço para o tratamento do tema na região. O distanciamento das questões de defesa auxiliou no fomento à construção de eixos de ação mais integrals, aglutinando a produção de informação, inteligência, harmonização legal e programas de desenvolvimentos alternativos para aqueles envolvidos no tráfico de drogas. Além disso, alavancou um debate mais profundo sobre o tema, incluindo o início da discussão sobre a regulamentação ou descriminalização de algumas drogas.

A Unasul tenta lançar e constituir uma política de drogas regional distinta da perpetrada nos últimos quase 50 anos na região, vislumbrando caminhar para a mudança de paradigma, alterações na maneira de ver a complexa problemática do narcotráfico, frequentemente associado às urgências e ameaças norte-americanas, na tentativa de criar um regime genuinamente sul-americano, que represente os anseios e desafios da região.

Dessa forma, a organização sul-americana busca desconstruir uma política antidrogas altamente militarizada, avançando para alterações no gerenciamento do tema do narcotráfico em âmbito regional. Tenta-se alcançar um equilíbrio, reconhecendo que o problema é da América do Sul e que questões relacionadas à oferta e demanda não afetam as responsabilidades dos países da região, a luta contra o problema mundial das drogas pode (e deve) ser compartilhados por todos, independente de sua posição na cadeia produtiva.

A Unasul tem se configurado como um importante espaço político para o debate sobre uma política antidrogas da América do Sul. Entretanto, a despeito da visão otimista quanto à dessecuritização do tema exposta aqui, é esperado que a organização encontre percalços e desafios para avançar nesse debate. Entende-se que o caráter intergovernamental, aliado à necessidade de consenso político, dificulta o andamento da organização, bem como a deixa refém de mudanças nos direcionamentos nacionais. No entanto, se as diretrizes normativas contidas nos documentos oficiais coadunarem as práticas da organização, será um grande salto para o enfrentamento da complexa problemática do narcotráfico na América do Sul.

REFERÊNCIAS

ADLER, Emmanuel; BARNETT, Michael. “A Framework for the Study of Security Communities”. In: Emmanuel Adler and Michael Barnett, eds., pp. 29-65, **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

AGAMBEN, Giorgio; BURRIGO, Henrique. **Homo Sacer: o Poder Soberano e a Vida Nua**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

ALDRIDGE, Susan. **Moléculas Mágicas: como actuum as drogas**. Lisboa: Replicação, 2001.

ARRIAGADA, Irma.; HOPENHAYN, Martín. **Producción, Tráfico e Consumo de drogas en América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL / Naciones Unidas, 2000.

ARTIGAS, Carmen. **La reducción de la oferta de drogas: introducción a algunos instrumentos internacionales**. . Santiago de Chile: CEPAL / Naciones Unidas, 2003.

AUSTIN, J.L. **How to do Things with words?**. Oxford: Clarendon Press, 1962.

BAGLEY, Bruce.; TOKATLIAN, Juan. Dope and Dogma: Explaining the Failure of U.S.-Latin America Drug Policies. In: HARTLYN, Jonathan.; SCHOUZ, Lars.; VARAS, Augusto. (eds.). **The United States and Latin America in the 1990s: beyond the Cold War**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1992.

BERTRAM, Eva et al. **Drug War Politics: The Price of Denial**. Los Angeles: University of California Press, 1996.

BEWLEY-TAYLOR, David. Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities. **International Journal of Drug Policy**, n.14, p. 171 – 179, 2003.

BEWLEY-TAYLOR, David. The 2009 Commission on narcotic drugs and its high level segment: More cracks in the Vienna Consensus. In: **Drugs and Alcohol Today**, vol. 9, p. 7–12, 2009.

BIGO, Didier (Org.). **Illiberal Practices of Liberal Regimes: the (in) security games**. L'Harmatan: Paris, 2008.

BOITEUX, Luciana et al. **Tráfico de drogas e Constituição: um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais - penais**. Rio de Janeiro /

Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009. (Série Pensando o Direito).

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do presidente da República no Congresso Nacional ao ser empossado para o mandato 2007 - 2010**. Presidência da República. 1/1/2007. Brasília, MRE, 2007. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-de-posse-do-presidente-da-republica-luiz>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembléia Geral das Nações Unidas** - Nova Iorque, EUA, 23/09/2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/0744638582379-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio/?searchterm=discurso%20do%20presidente%20lula%20assembl%20C3%A9ia%20geral>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa**. Brasília, DF, 2012. 276 p.

BUXTON, Julia. **The Political Economy of Narcotics: production, consumption and global markets**. Londres: Zed Books, 2006.

BUZAN, Barry. New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. **International Affairs**, 67.3, 433, 1991.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. New York : Harvester Wheatsheaf, 1991.

BUZAN, Barry et al. **Security: A New Framework for Analysis**, London: Rienner, 1998.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. Tradução de Flávio Lira. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

CASE COLLECTIVE. Critical Approaches to Security in Europe: a networked manifesto. **Security Dialogue**, vol. 37, p.487-443, 2006.

CEBALLOS, Marcela.; SUÁREZ, Harvey. Percepciones y dimensiones de la crisis humanitaria y de derechos humanos en Colombia. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 60, p. 52-73, 2004.

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE LA DEFENSA (CEED). **Informe preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los terminos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la region Suramericana**, 2011 . Disponível em: < http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2013.

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE LA DEFENSA (CEED). **Unasur y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional y los delitos transfronterizos**, 2012. Disponível em: < http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/CRIMEN_ORGANIZADO.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2013.

CEPIK, Marco.; BONILLA, Adrián. Seguridad andino-brasileña: actores, conceptos y debates. In: CEPIK, Marco.; RAMIRÉZ, Socorro. (org.). **Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: primeras aproximaciones**. Bogotá: IEPRI / FESCOL, p. 37 - 94, 2004.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Análise de Conjuntura OPSA**. Rio de Janeiro, n. 9, ago. 2005. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/15379434/82555027/name/CEPIK_Seguranca_na_America_do_Sul.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2013.

CHOMSKY, Noam. **Poder e terrorismo**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

COGOLLOS, Sofía Miranda. UNASUR: una respuesta transnacional a los nuevos retos de la seguridad em Suramérica. **Centro Argentino de Estudios Internacionales**, n. 49, 2011. Disponível em: <<http://www.caei.com.ar/working-paper/unasur-una-respuesta-transnacional-los-nuevos-retos-de-la-seguridad-en-suram%C3%A9rica>>. Acesso em: 18 set. 2013.

COMBATE ao narcotráfico pode destruir florestas colombianas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ago. 2000. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/folha/equilibrio/equi20000816_ultnot.shtml>. Acesso: 18 set. 2013.

COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA (CLADD). **Drogas e Democracia: rumo a uma mudança de paradigma**. (2009). Disponível em: <http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_port_03.pdf>. Último acesso em: 18 set. 2013.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES (CASA). **Declaração de Cuzco**. Brasília: FUNAG, 2005.

COSTA, Darc. Segurança e Defesa: uma única visão abaixo do Equador. **Revista Brasileira de política Internacional**, Vol. 42, Nº 1, 1999, p. 127- 156.

COX, Robert W. Gramsci, hegemonia e Relações Internacionais: um ensaio sobre o Método. In: GILL, Stephen (org.). **Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

DONNELLY, Jack, The United Nations and the Global Drug Regime. In: SMITH, Peter H. (ed.) **Drug Policy in the Americas**. Boulder, CO: Westview Press, 1992.

EL expresidente Uribe compara a las FARC con Al Qaeda y pide el fin de la negociación. **20 Minutos**, Madrid, 17 set. 2012. Disponível em: <<http://www.20minutos.es/noticia/1589645/0/uribe-alqaeda/negociacion-farc/>>. Último acesso em: 18 set. 2013.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. The White House. **National Drug Control Strategy: Reclaiming our Communities from Drugs and Violence**. Washington, 1993-1994. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ondcp/150489.pdf>>. Último acesso em: 18 set. 2013.

EU fracasó ‘estruendosamente’ en lucha antidrogas: Unasur. **El Universal**, Quito, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/854163.html>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

EVERA, Stephen. **Guide to Methods for Students of Political Science**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997.

FEICKERT, Andrew. **The Unified Command Plan and Combatants Commands: Background and Issues for Congress**. Washington: Congressional Research Service, 2013. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42077.pdf>>. Último acesso em: 18 set. 2013.

FLEMES, Daniel.; RADSECK, Michael. Creating Multilevel Security Governance in South America. In: **GIGA Institute of Latin American Studies**, dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-flemes-radseck.pdf>>. Último acesso em: 19 dez. 2013.

FUCCILLE, Alexandre.; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 35, nº 1, janeiro / junho, 2013.

GJORV, GUNHILD HOOGENSEN GJØRV. Security by any other name: negative security, positive security, and a multiactor security approach. **Review of International Studies**, 38, 2012.

GUERRA contra drogas fracassó: Secretaria de Unasur, María Emma Mejía. **Jornal El Tiempo**. Quito, jun. 2012. Disponível em <http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11917020.html>. Acesso em: 18 set. 2013.

GUSMÃO, Luiz Antônio. Para onde foi o efeito balão?. **Meridiano 47**, n. 108, p. 21- 24, jul. 2009.

HIRST, Monica. “Seguridad regional en las Américas”. In: GRABENDORFF, Wolf [ed.]. **La seguridad regional en las Américas**. Bogotá, Fescol- Cerec. P. 25-80, 2003.

HURRELL, Andrew. Security in Latin America. **International Affairs**, Londres, 74, 3, p. 529 – 546, jun.1998.

HYLTON, Forrest. **A revolução colombiana**. Tradução Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 2010.

INSTITUTO SUL-AMERICANO DE GOVERNO EM SAÚDE (ISAGS). **Unasul**, 2011. Disponível em: <<http://www.isags-unasursalud.org/interna.asp?lang=1&idArea=38>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

INSTITUTO SUL-AMERICANO DE GOVERNO EM SAÚDE (ISAGS). **Estrutura organizacional da Unasul**, 2013. Disponível em: <http://www.isags-unasul.org/media/image/org4_portugues%20copiar.jpg>. Acesso em: 19 dez. 2013.

INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL BOARD (INCB). **Relatório Anual 2011**. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_drugs/INCB/INCB%202011/2011_INCB_ANNUAL_REPORT_portuguese_References_to_Brazil_PDF.pdf>. Último acesso em: 18 set. 2013.

JARRÍN, Oswaldo. CHDS Forja una Nueva Generacion. **Security and Defense Studies Review**, Spring-Summer Issue, 2010, p. 145-154.

JELSMA, Martin. "The development of International Drug Control: lessons learned and strategic challenges for the future". **Working Paper Prepared for the First Meeting of Global Commission on Drug Policies**, Genebra, 24-25 Jan. 2011. Disponível em: <[http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global Com Martin Jelsma.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Com_Martin_Jelsma.pdf)>. Último acesso em: 18 set. 2013.

KACOWICZ, Arie Marcelo. **Zones of peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective**. New York: State University of New York Press, 1998.

KARAM, Maria Lúcia. Legislações proibicionistas em matéria de drogas e danos aos direitos fundamentais. **Verve**, São Paulo, n. 12, p. 181 - 212, 2007.

LARRY STORRS, K., SERAFINO, Nina M. **Andean Regional Initiative (ARI): Fiscal Year 2002 Assistance for Colombia and Neighbors**. Congressional Research Service. Washington, dez. 2001.

LINS, João Vicente Nascimento. "O Plano Colômbia e o impacto nas Relações entre Brasil e Colômbia". **Anais do X Seminário de Ciências Sociais - Tecendo diálogos sobre a pesquisa social**. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2012. Disponível em: <http://www.dcs.uem.br/xseminario/artigos_resumos/gt4/x_seminarios_gt4-a7.pdf>. Acesso em: 30 set. 2013.

LOURENÇÃO, Humberto José. **A defesa nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam)**. Dissertação. Mestrado em Ciência Política. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2003.

LOVEMAN, Brian. The US security policies in Latin America and the Andean Region. In: LOVEMAN, Brian (org.). **Addicted to failure: the US police in Latin American and Andean Region**. Lanham: Lowman and Littlefield Publishers, 2006.

LYRA, Mariana P. O. de. Governança Regional de Segurança: o protagonismo brasileiro na integração de políticas de defesa na América do Sul. In: **Política Hoje**, Recife, vol. 21, n. 2, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MCALLISTER, William. **Drug Diplomacy in the Twentieth Century**. Nova York: Routledge, 2000.

MCSWEENEY, Bill. Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School, **Review of International Studies** 22, p. 81–93, 1996.

MCSWEENEY, Bill. **Security, Identity, and Interests: A Sociology of International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MONTÚFAR, César. El Ecuador entre el Plan Colombia y la Iniciativa Andina: Del enfoque de los “efectos” a una perspectiva de “regionalización”. In: MONTÚFAR, César.; WHITFIELD, Teresa. (ed.). **Turbulencia em los Andes y Plan Colombia**. Quito: Editora Nacional, 2003.

NAVIA, José M. Borrero. **La Prohibición es el Crimen**. Bogotá: Mamacoca, 2002. Disponível em: <http://www.mamacoca.org/foro_legal/foro_derechos_borrero_imaginacion_abolicionista.htm>. Último acesso em: 18 set. 2013.

NIXON, Richard. **Remarks about an intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control**. Washington DC, 17 jun 1971. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=3047&st=&st1#axzz2fGfmZLZR>>. Último acesso em: 18 set. 2013.

NUNES, Laura M.; JOLLUSKIN, G. O uso de drogas: breve análise histórica e social. **Revista da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais**. Lisboa, n. 4, p. 230-237, 2007.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção de 1971 sobre as substâncias psicotrópicas**. Áustria, Viena, jan / fev 1971. Disponível em: <http://www.idt.pt/PT/RelacoesInternacionais/Documents/ConvencoesInternacionais/convenc_ao_1971.pdf>. Último acesso em: 18 set. 2013.

PAGLIARI, G. C. “Temas da agenda de segurança hemisférica no pós-guerra fria: entre a hegemonia e a multidimensionalidade”. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História**. Londrina: Uel-Anpuh, 2005. Disponível em: <<http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.1253.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2013.

PROCOPIO FILHO, Argemiro.; VAZ, Alcides Costa. O Brasil no contexto do Narcotráfico Internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n.1, p. 75 – 122, 1997.

PROVINE, Doris Marie. **Unequal under law**: race in the war on drugs. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

RIJNHOT, Leida.; JOEP, Oomen. **Mala leche**: una historia amarga de desarrollo en el Chapare. La Paz: CEDOIN, 1994.

RODRIGUES, Thiago. A Infundável Guerra Americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. **Sao Paulo em Perspectiva**, 16 (20), p. 102 - 111, 2002.

RODRIGUES, Thiago. **Política e drogas nas Américas**. São Paulo: EDUC - FAPESP, 2004.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 1, vol. 34, p. 09 – 41, jan / jun 2012.

SAINT-PIÉRRE, Héctor L; DE CASTRO, Gustavo F. El Consejo Suramericano de Defensa. **Documentos de Debate da Red de Seguridad y Defensa de América Latina – RESDAL**, jun. 2008. Disponível em: <http://www.resdal.org>

SAINT-PIÉRRE, Héctor L. Defesa ou Segurança? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 33, n. 2, julho/dezembro 2011.

SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. Tradução Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey: 2006.

SERBIN, Andrés. A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é uma alternativa. **Nueva Sociedad**, nº 219, 1-2/2009. Tradução de Ivony Lessa.

SILVA, Luiza Lopes. **A questão das drogas nas Relações Internacionais**: uma perspectiva brasileira. Brasília: FUNAG, 2013.

SINHA, Jay. **The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions**. Prepared For The Senate Special Committee On Illegal Drugs, Ottawa, 21 fev. 2001. Disponível em: <<http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/371/ille/library/history-e.htm>>. Último acesso em: 18 set. 2013.

SORJ, Bernardo. Security, human security and Latin America. **Sur, Rev. Int. Direitos Human**, n. 3, vol.2, p. 40-59, 2005.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol.25, no 1, pp.47-80, janeiro/junho 2003.

TENA, B. **La guerra de la cocaína: drogas, geopolítica y medio ambiente**. Madrid: Editorial Debate, 2000.

THOUMI, Francisco E. La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza. **Nueva Sociedad**, Caracas, n. 222, p. 42 – 59, jul / ago 2009.

TICKNER, Arlene B. La “guerra contra las drogas”: las relaciones Colombia - Estados Unidos durante la administración Pastrana. In: ALVARÉZ, Jairo Estrada. (ed.) **Plan Colombia: ensayos críticos**. Bogotá: Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional de Colombia, n. 01, p. 215 - 234, 2001.

TICKNER, Arlene B. Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina. In: Congresso de Ciência Política, 1, 2008, Bogotá. **Anais do Primeiro Congresso de Ciência Política**. Bogotá: Universidade de Los Andes, p. 1 – 28, 2008.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. **Drogas, dilemas y dogmas: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia**. Bogotá: Tercer Mundo Editores, CEI, 1995.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Colômbia: mais insegurança humana, menos segurança regional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 1, vol. 24, p. 129-166, jan / jun 2002.

TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI). **Rewriting history: A response to the 2008 World Drug Report**. Drug Policy Briefing, n. 26, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief26.pdf>>. Último acesso em: 18 set. 2013.

TRANSACTIONAL RECORDS ACCESS CLEARINGHOUSE (TRAC). **Breakdown of National Drug Control Budget by Function (1981-1998)**. Disponível em: <<http://trac.syr.edu/tracdea/findings/national/drugbudn.html>>. Último acesso em: 18 set. 2013.

TSOUKALA, Anatasia. Defining the Terrorist Theart in the Post - September 11th Era. In: BIGO, Didier. (Org.). **Illiberal Practices of Liberal Regimes: the (in) security games**. L'Harmatan: Paris, 2008.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). **Tratado Constitutivo da Unasul**, 2008a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). **Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR**, 2008b. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/uploads/11/27/11272dcbdadbl1a64e7b7daa8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). **Decisão da Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL**, 2009. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/bariloche>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). **Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas**, 2010. Disponível em: <<http://www.isags-unasul.org/media/file/EstatutodelConsejoSuramericanoSobreelProblemaMundialdelasDrogas.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

UNITED NATION OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). A century of international drug control. In: **United Nation**, World Drug Report 2008. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf>. Último acesso em: 18 set. 2013.

UNITED NATION OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). The global cocaine market. In: **United Nation**, World Drug Report 2010. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/1.3_The_global_cocaine_market.pdf>. Último acesso em: 18 set. 2013.

UNITED NATION OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Colombia: From Illicit Drugs to Sustainable Livelihoods**. Vienna: 2011. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2011/September/colombia_-from-illicit-drugs-to-sustainable-livelihoods.html>. Acesso em: 25 jul. 2012.

UNITED NATION OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Drogas: marco legal**. Brasília, DF: UNODC, 2013. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html>>. Último acesso em: 18 set. 2013.

UNITED NATIONS (UN). **Commentary on the Single Convention on Narcotics Drugs, 1961**. Prepared by the Secretary - General in accordance with paragraph 1 of Economic and Social Council resolution 914 D (XXXIV) of 3 august 1962. Nova York: United Nation , 1973.

URIBE compara FARC con AL Qaida. **El Tiempo**, Bogotá, 27 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1049132>>. Último acesso em: 18 set. 2013.

VELASCO, Carla Alvarez. Los retos que enfrenta el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de UNASUR. In: **Informe del IDPC** (Consorsio Internacional sobre Políticas de Drogas), jul. 2012. Disponível em: <<http://drogasyderecho.org/assets/los-retos-unasur.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

VELASCO, Carla Alvarez. El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR Logros y desafíos 2012 – 2013. In: **Informe del IDPC** (Consorsio Internacional sobre Políticas de Drogas), mar. 2013. Disponível em: <<http://www.raisscolombia.org/doc/logros%20y%20desafios%202012-2013%20unars.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

VÉLEZ QUERO, S. E. “Estados Unidos y la militarización Del combate antinarcóticos em América Latina: tendencias e interrogantes actuales”. In: MÁRQUEZ-PADILLA, P. C.; FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, G. P.; GÓMEZ ARNAU, R. (Coord.). **Desde el sur: visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios Del siglo XXI**. Ciudad de México: UNAM, 2003.

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, n. 48, vol. 2, p. 86-110, 2005.

VILLA, Rafael. “A Securitização, o *Overlapping* das Guerras às Drogas e ao Terror, na Agenda de Segurança dos Estados Unidos: Caso Colômbia”, In: NASSER, R. M. (org.), **Os Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões**. São Paulo: Unesp, 2009.

WÆVER, Ole. “Security, the Speech Act – Analysing the Politics of a word” (2nd draft). **Paper presented at the Research Training Seminar**, Sostrup Manor, June 1989. Revised, Jerusalem/Tel Aviv June 25-26, 1989.

WÆVER, Ole. Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New “Schools”. Security Theory and Their Origins Between Core and Periphery, paper presented at the **45th Annual Convention of the International Studies Association**, Montreal, Canada, p.17–20, 2004.

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA). **Paint by Numbers: trends in U.S. military programs with Latin America & challenges to oversight**. Ago. 2003. Disponível em: <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/paint_by_numbers.pdf>. Último acesso em: 18 set. 2013.

WILLIAMS, Michael C. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. **International Studies Quarterly** 47, pp.511-531, 2003.