ISBN: 978-85-7205-159-0

A Inserção Do Tráfico De Drogas Na Agenda De Segurança Da Comunidade Andina De Nações

Leandro Fernandes Sampaio Santos
Mestre em Relações Internacionais (PPG San Tiago Dantas – UNESP, UNICAMP, PUC-SP)
Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES)
Membro da Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos de Segurança (PCECS)
Leandrof.sampaio@yahoo.com.br

Resumo: O presente trabalho abordará a inserção o tráfico de drogas ilícitas na agenda política e de segurança da Comunidade Andina de Nações (CAN). A construção do tráfico de drogas como ameaça à segurança da região andina foi gradual e intensificou-se a partir dos anos de 1960. Para atender as exigências internacionais, os governos andinos procuraram elaborar estratégias de cooperação regional antidrogas no âmbito da CAN, que teve seu início no final da Guerra Fria e ganhou força na década de 1990 e no início dos anos 2000. Esse período foi marcado pela elaboração e aprovação da Política Externa Comum e da Política Externa de Segurança Comum da CAN, da agenda de segurança comunitária e do Plano Andino de Cooperação Para Luta Contra as Drogas, como formas de respostas antidrogas. A partir de então, o combate às drogas ganhou relevância regional e as soluções militarizadas para o problema, que já ocorriam nas décadas anteriores, passaram a ser aplicadas irrestritamente no arco andino, região que concentra a maior produção de cocaína do mundo.

Palavras-chave: Narcotráfico; Comunidade Andina; Política Externa de Segurança Comum.

Abstract: This paper will address the inclusion trafficking of illicit drugs on the political agenda and security of the Andean Community of Nations (CAN). The construction of drug trafficking as a threat to security in the Andean region was gradual and intensified from the 1960s. To meet the international requirements, the Andean governments sought to develop regional anti-drug cooperation strategies within the ANC, which had its beginning at the end of the Cold War and gained momentum in the 1990s and early 2000s. This period was marked by the development and adoption of the Common Foreign and Common CAN foreign and security policy, the EU security agenda and Plan Andean Cooperation to Fight Against Drugs, as forms of responses against drugs. Since then, the drug war has won regional relevance and militarized solutions to the problem, which has occurred in previous decades, has been applied unrestrictedly in the Andean arc, a region that has the largest production of cocaine in the world.

Keywords: Drug Trafficking; Andean Community; Common Foreign Security Policy.

ISBN: 978-85-7205-159-0

Introdução

O processo de construção do tráfico de drogas como uma ameaça à segurança na região andina está diretamente concatenado com a história do proibicionismo antidrogas e das leis de controle e repressão aos psicoativos ilícitos no decurso do século XX. Desde o início, a elaboração de tratados internacionais proibicionistas foi marcada pela forte influência norte-americana a partir de 1909, com a conferência da Comissão Internacional do Ópio[1], a qual culminou na Convenção Internacional do Ópio, assinada em Haya, em janeiro de 1912. A Convenção Internacional do Ópio foi a mola propulsora para estruturação do regime internacional de proibição de drogas, estendendo-se até os dias hodiernos.

O desdobramento desses acontecimentos foi a conversão do "espírito proibicionista" em normatividade planetária, o que contribuiu para construção paulatina de consensos no cenário internacional contra as drogas. Da Conferência do ópio em Shangai, de 1909, à Convenção Única sobre Entorpecentes da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1961, as drogas tidas como ilícitas passaram gradativamente por um processo contínuo de associação à criminalidade, à marginalidade e ao vício. Todavia, tal processo, não é mero produto das imposições norte-americanas, diversamente, é resultado de inúmeros fatores e variáveis históricas, econômicas, culturais, (geo)políticas e internacionais, que articularam-se e se entremearam-se engendrando configurações que favoreceram a aquiescência sobre a ilicitude de certas "drogas psicoativas" por serem consideradas corruptoras dos "bons costumes" e sinônimo de "delinquência".

Os tratados e convenções internacionais antidrogas, embora não fossem medidas obrigatórias e impositivas, na prática, foram se transformando em mecanismos de pressão para que os Estados adequassem de alguma forma suas respectivas legislações nacionais de acordo com estes dispositivos. Os países andinos começaram a adaptar as suas legislações nas primeiras décadas do século passado. Segundo Rosa Del Olmo (2002), Bolívia e Equador promulgaram suas primeiras leis em 1916. Em seguida foi Colômbia, em 1920, Peru, em 1921 e o último país andino a começar aprovar leis antidrogas foi a Venezuela, em 1930. O discurso oficial justificava que, para cumprir os compromissos internacionais, era preciso adequar as legislações nacionais. Desse modo, cada Estado andino foi alterando suas leis nacionais, com algumas variações e especificidades locais, conforme o surgimento de

[1] A Comissão Internacional do Ópio era formada por 13 países (Alemanha, China, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Países Baixos, Pérsia, Portugal, Reino Unido, Rússia e Reino do Sião).

ISBN: 978-85-7205-159-0

novos tratados internacionais, "com a singularidade de que o núcleo essencial dessa regulação é constituído pela proibição" (GONZÁLEZ, 200, p.55 apud DEL OLMO, 2002, p. 66).

A emergência do tráfico de drogas como ameaça à segurança na Região Andina

A *Convenção Única sobre Entorpecentes*, assinada em 30 de março de 1961 em New York, contribuiu sobremaneira para revigorar a internacionalização do controle sobre as drogas[2]. Essa convenção revogou todos os tradados, acordos e convenções multilaterais anteriores para a criação de uma convenção que unificasse esses dispositivos por meio de um instrumento cujo objetivo principal era restringir a produção, distribuição, posse, uso e comércio de drogas entorpecentes unicamente para fins médicos e científicos, além de estabelecer uma cooperação e fiscalização internacional permanente para a sua consecução (UNITED NATIONS, 1972). A emergência do discurso proibicionista de combate ao tráfico de drogas ilícitas se apresentou como um novo pretexto para conservar a América Latina e outros países periféricos e semiperiféricos sob pressão política, econômica e militar das grandes potências mundiais, maximamente dos Estados Unidos.

A intensificação do regime internacional proibicionista acompanhou *pari passu* o enrijecimento das políticas de drogas estadunidenses na década de 1970. Em julho de 1971, após os relatos de abuso de drogas realizado por soldados do exército estadunidense, o presidente Nixon enviou ao Congresso a *Special Message to the Congresso on Drug Abuse Prevention and Control*, na qual reconhecia os esforços e fazia críticas às limitações das políticas e leis antidrogas existentes nos EUA, pois, para Nixon, era necessário propor "medidas adicionais para atacar o lado da 'oferta' da equação de drogas – para deter o tráfico de drogas atacando os produtores ilegais de drogas, o cultivo dessas plantas a partir das quais as drogas são derivadas, e o tráfico destas drogas para além das nossas fronteiras" (NIXON, 1971, tradução nossa). Com o direcionamento do foco do combate às drogas para o "lado da oferta", ou seja, os "países produtores", o documento apresentava as primeiras metáforas bélicas para tratar as questões das drogas, tais como "travar uma guerra eficaz contra o vício em heroína" e "nós lutaremos juntos na guerra" contra os "narcóticos" e as "drogas perigosas". O belicismo metafórico não se restringiu ao documento, numa

[2] O primeiro país andino a promulgar leis especiais sobre drogas em resposta às propostas da Convenção Única foi o Equador, em 1970, com a instituição da lei n.º 366 de Controle e Fiscalização do Tráfico de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas (DEL OLMO, 1990, p. 44).

ISBN: 978-85-7205-159-0

conferência de imprensa um dia após a mensagem dirigida ao Congresso, Richard Nixon declarou que o abuso de droga era o "inimigo público número um" dos EUA (RODRIGUES, 2012, p. 16).

Frente à expansão do mercado de cocaína nesse país, os governos de Ronald Reagan (1981-1989) e George H. W. Bush (1989-1983), sob a crença na dicotomia "países produtores" versus "países consumidores", declararam a "guerra às drogas", orquestrando esforços para interdição do cultivo de coca, principalmente no Peru e Bolívia, os maiores cultivadores da folha nesse momento. A Doutrina Reagan Antidrogas teve seu início em outubro de 1982, quando o presidente em seu programa semanal de rádio anunciou a campanha contra todas as drogas, sejam elas "leves" ou "pesadas". O republicano, ao explicar a sua campanha contra as drogas, proferiu em seu discurso metáforas militares como "guerra", "batalha" e "rendição". No final de seu discurso prometeu que venceria a guerra às drogas (NUNN, 2002).

Em 1986[3], o presidente Ronald Reagan expediu a *National Security Decision Directive on Narcotics and National Security* (NSDD-221). Esse documento conferiu ao narcotráfico[4] o status de ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos ao lado do "terrorismo comunista" e tornou-se um dos componentes centrais da agenda de segurança hemisférica deste país. Washington delineou a sua estratégia bélica frente à expansão global do mercado das drogas sob a crença na dicotomia "países produtores" versus "países consumidores" (PASSETTI, 1991; RODRIGUES, 2004).

A Era Reagan foi marcada pela intensificação da *war on drug* na América Latina no contexto do final da Guerra Fria, sobretudo na região andina, medidas ostensivas e coercitivas foram empregas para obter a cooperação mais ativa dos países considerados "produtores". Para justificar a beligerância norte-americana de combate às drogas, os grupos narcotraficantes da região andina foram associados ao comunismo e ao terrorismo de esquerda praticado por guerrilheiros. A associação entre narcotráfico e terrorismo, ou entre narcotráfico e guerrilha, articulada pelo embaixador dos EUA na Colômbia, Lewis Tambs, em 1983, foi generalizada para toda a região andina e se tornou uma justificativa perfeita para

[3] Nesse mesmo ano, os EUA implantaram a *Política de Certificação* como mecanismo de controle para refrear as diferentes atividades ilícitas e ilegais ligadas às drogas e, sobretudo, para coagir os "países produtores" a comprometerem-se com a luta contra os psicoativos.

[4] O termo "narcotráfico" (ou "narcoterrorismo"), elaborado pelo governo Reagan na década de 1980, cumpria uma finalidade política de descaracterização de todas as particularidades químicas e culturais de diferentes drogas para enquadrá-las como "narcóticas", com a finalidade de produzir um imaginário social sobre a "ameaça das drogas" e justificar o combate militarizado contra os inimigos que as produziram e as traficaram para os EUA.

ISBN: 978-85-7205-159-0

intervenções militares no combate às drogas. A guerra às drogas, sob a égide da Doutrina de Segurança Nacional, identificava "os inimigos externos" com as redes de traficantes instaladas nos países-fontes latino-americanos "responsáveis" pela produção e disseminação de drogas nos países consumidores. A declaração de um inimigo externo permitiu aos EUA empregarem os meios militares necessários para sua eliminação, legitimando a sua presença político-estratégico-militar na região andina, que seria reforçada em 1989, com a elaboração da Iniciativa Andina[5] sob o governo Bush.

Duas décadas depois, foi lançado o Plano Colômbia, cujos objetivos iniciais eram cessar o conflito armado que se arrastava por cerca de quatro décadas e investir em políticas sociais para redução da pobreza, foi modificado de acordo com as exigências dos EUA para combater exclusivamente os diferentes grupos narcotraficantes e as FARC. O Plano Colômbia, que contava com um orçamento total de US$ 7,5 bilhões – sendo que US$ 3,5 bilhões seriam de ajuda internacional –, reforçou acentuadamente o emprego de forças militares, aumentou consideravelmente as fumigações para erradicar os cultivos de coca e, principalmente, ampliou sobremaneira a presença política, econômica e militar de Washington nos Andes.

A inserção do Tráfico de Drogas no ordenamento institucional da CAN

A integração andina não se limitou à agenda econômica e política, a segurança foi incluída progressivamente a datar de dezembro de 1989, tendo como referência a *Reunião de Galápagos*, a qual procurava promover medidas de confiança e cooperação política, econômica e militar com intuito de aprofundar o projeto de integração entre os países da região. A *Declaração de Galápagos de Paz, Segurança e Cooperação*, é o primeiro documento que apresenta de modo mais organizado um programa de integração com vistas a efetivar medidas de confiança e cooperação para paz e segurança na região (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2003a). A declaração incorpora, a nível regional, a percepção estadunidense sobre o narcotráfico como ameaça. O inimigo, em vez de ser externo, é interno e regional. O tráfico de drogas é apresentado como "vetor" dos problemas sociais, políticos e econômicos, o qual "estimula" a escalada da violência, bem como "ameaça" a segurança regional quando toma forma de "terrorismo".

[5]A Iniciativa Andina tinha como um dos seus objetivos fulcrais o treinamento das forças armadas sul-americanas para operações de combate às drogas com participação de assessores do exército estadunidense sob os auspícios do Comando Sul.

ISBN: 978-85-7205-159-0

A Comunidade Andina de Nações (CAN) manteve sintonia com as ações militarizadas contra o tráfico de psicoativos lançadas pela Iniciativa Andina do governo norte-americano. Na Reunião Presidencial de Caracas, de maio de 1991, no tocante à luta contra o narcotráfico, foi reiterado o compromisso "individual e coletivo de lutar de maneira integral e com todos os meios disponíveis contra o flagelo do narcotráfico" e proposta a criação de um Centro Regional Andino de Coordenação e Informação para combater o tráfico de drogas (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2003a, p. 150). A utilização de "todos os meios disponíveis" dava margem tanto para o treinamento militar das polícias nacionais quanto para o emprego das forças armadas para as atividades domésticas contra o comércio de drogas.

No transcurso dos anos de 1990, a CAN procurou apoio dos EUA[6] e da União Europeia[7] (UE) para implementar os programas de desenvolvimento alternativo para substituição de cultivos ilegais por produção de commodities lícitas e consecução do Regime de Preferências Comerciais, ambos para alavancar o desenvolvimento econômico nos países andinos e criar alternativas de combate aos psicoativos ilícitos. No período, foram propostas iniciativas de cooperação para coibir a corrupção e a lavagem de dinheiro oriundos do narcotráfico, para o desenvolvimento sustentável, o intercâmbio de informações, a criação do "Grupo Operativo de Alto Nível sobre Drogas", o combate ao terrorismo e tráfico de armas e ações multilaterais concertadas nos fóruns mundiais sobre drogas.

No ano de 1999, o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores lançaram os *Lineamientos de la Política Exterior Común* para aprofundar a construção de uma "identidade comum andina" e consolidar os seguintes princípios: a paz e a segurança na região, a solução pacífica de controvérsias, a vigência da ordem democrática, os direitos humanos, a cooperação, o desenvolvimento econômico e social dos países pertencentes ao bloco. A política externa comum andina expõe, em um de seus objetivos, a necessidade de uma articulação conjunta que tenha como princípio a responsabilidade compartilhada na luta internacional contra as drogas para "realizar ações conjuntas que, a partir de um enfoque multilateral, promovam a cooperação internacional em todos os aspectos do problema, em

[6] A Lei de Preferências Tarifárias Andinas (ATPA, na sigla me inglês) foi assinada pelo governo norte-americano em dezembro de 1991, como parte do acordo de combate às drogas.

[7] Em 1991 foi assinado o convênio entre a CAN e a EU intitulado *Sistema Generalizado de Preferências/ SGP-Drogas* que era um instrumento de concessão tarifária com a finalidade de apoiar a estabilização, acelerar o crescimento e promover a diversificação e a competitividade econômica como meios de ajuda para a luta contra a produção e o tráfico de drogas.

ISBN: 978-85-7205-159-0

particular, para o desenvolvimento de cultivos alternativos" (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 1999, p. 4).

Em 22 de junho de 2001, O CMRE subscreveu a *Desición 505: Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos*. Esse Plano pretendia fortalecer as ações nacionais, binacionais e multilaterais dentro da CAN para combater as drogas ilícitas em sua totalidade, compreendendo todos os aspectos envolvidos na produção, tráfico, consumo e delitos relacionados, preservando os princípios da "responsabilidade compartilhada" e do "pleno respeito a suas respectivas legislações e soberania" e ao direito internacional. O *Plano Andino* foi elaborado para combater "todos os aspectos relacionados com o problema mundial das drogas ilícitas e delitos conexos" se fundamentando

> [...] na convicção de que a produção, tráfico e consumo ilícito de drogas é um problema de alcance mundial que afeta gravemente o desenvolvimento e a segurança dos países andinos e da comunidade internacional. Reconhece que constitui uma das formas mais nocivas e perigosas do crime transnacional organizado, que utiliza a lógica globalizadora dos mercados, perverte a dinâmica social, distorce a economia, enfraquece o estado de direito e subverte a ordem pública (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2001, p.3, tradução nossa).

O documento sublinha que o Plano Andino se constitui como "um tema central na cooperação política andina" devido a sua proposta de articular a política externa comum, a política comunitária de integração e desenvolvimento fronteiriço, a política de desenvolvimento sustentável, a agenda social andina e as ações em matéria de segurança e fomento da confiança, além de robustecer os programas nacionais antinarcóticos mediante a cooperação e intercâmbio de experiências entre os países andinos e também com outros países fora do bloco (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2001, p. 3, tradução nossa). Portanto, a política antidrogas da CAN compreende que o narcotráfico está no centro das preocupações e deve ser combatido multidimensionalmente. A política andina antidrogas compreende o tema como um problema multidimensional a partir da segurança humana e da segurança estatal.

Como exposto anteriormente, os EUA desempenharam um papel crucial e contínuo na construção do tráfico de drogas como ameaça à segurança na região andina e, depois dos ataques terroristas às torres gêmeas, os norte-americanos aumentaram a pressão internacional para o combate ao terrorismo e às suas fontes de financiamento. Para intensificar a *war on terror* na América Latina, foi assinada a Declaração Política Contra o Terrorismo na XI Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo, em

ISBN: 978-85-7205-159-0

novembro de 2001, na cidade de Lima, a qual destacava a repressão às redes de financiamento das atividades terroristas, principalmente a lavagem de dinheiro e o narcotráfico. A *Carta Andina para La Paz y La Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a La Defensa Externa*, elaborada no Compromisso de Lima, em junho de 2002[8], foi uma das respostas dada pelos Estados andinos à guerra ao terror. Na agenda de segurança andina foram incorporadas as "novas ameaças", com o foco no combate às "atividades do crime transnacional, especialmente as vinculadas ao terrorismo, como são: as drogas ilícitas, a lavagem de dinheiro e o tráfico ilícito de armas" (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2002, tradução nossa).

Em janeiro do ano seguinte, na cidade de Bogotá, foi firmado pelos ministros de relações exteriores e de defesa da Comunidade Andina, o *Compromiso para el Fortalecimiento de La Coordinación en La lucha contra el Terrorismo y El Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos*, o qual confirma a aderência dos países andinos aos tratados internacionais de luta contra o terrorismo existentes na ONU e na OEA – a Convenção Interamericana contra o Terrorismo (2002) e a Declaração de San Salvador (2003) – e declara enfaticamente o combate contra o "terrorismo em todas as suas formas e manifestações e o tráfico ilícito de drogas e delitos conexos, que representam graves ameaças para a paz e a segurança regionais, o direitos humanos e liberdades fundamentais e a institucionalidade democrática" (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2003b, tradução nossa). O documento, além de incorporar o terrorismo como ameaça, subordina a guerra contra as drogas à guerra ao terror. O tráfico de drogas deixa de ser compreendido como uma ameaça autônoma com atividades próprias e passa a ser entendido como um tentáculo do terrorismo. Vale destacar que na *Declaración de Galápagos de Paz, Seguridad y Cooperación* de 1989, o terrorismo era extensão do tráfico de drogas, contudo, no *Compromiso para el Fortalecimiento de La Coordinación en La lucha contra el Terrorismo y El Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos*, de 2003, ocorre uma inversão, o narcotráfico passa a ser uma extensão do terrorismo.

A PEC foi um passo fundamental para o processo de integração regional nos Andes e o ponto de partida para a redação da *Decisión 587: Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina*

[8] Nesse mesmo ano foi lançada pelo presidente Bush filho a Iniciativa Regional Andina, a qual se somava com o Plano Colômbia para combater o narcotráfico, o crime organizado transnacional, o terrorismo e os grupos insurgentes (FARC-EP, o Exército de Libertação Nacional da Colômbia e o Sendero Luminoso).

ISBN: 978-85-7205-159-0

(PESC), em julho de 2004. Segundo a *Decisión 587*, a segurança "é um conceito de caráter multidimensional e compreensivo que abrange assuntos de índole política, econômica, social e cultural" e também um componente imprescindível para o "aprofundamento da cooperação política para a consolidação da identidade e coesão da Comunidade Andina, assim como para fortalecer a participação de seus países nos mecanismos de segurança hemisférica e mundial" e desenvolver a Zona de Paz Andina (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2004, p. 1-2, tradução nossa).

A concepção de segurança multidimensional da CAN se fundamenta na *Declaração de Bridgetown para o Enfoque Multidimensional da Segurança Hemisférica*, assinada em 4 de junho de 2002, na Assembleia Geral da OEA, a qual reconhece que "as ameaças, preocupações e outros desafios da segurança Hemisférica são de natureza diversa e alcance multidimensional, o conceito e enfoque tradicionais devem ser ampliados para abranger ameaças novas e não tradicionais incluindo aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambiental" (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2002). Em outubro de 2003, na Conferência Especial de Segurança da OEA, ocorrida na Cidade do México, foi reforçada a ampliação do conceito de segurança e seu enfoque sobre as ameaças multidimensionais com a aprovação da *Declaración Sobre Seguridad em las Américas*, que enfatiza a necessidade de manter uma "arquitetura de segurança" capaz de preservar a democracia, a justiça, os direitos humanos, a segurança e o respeito ao direito internacional através do fortalecimento dos mecanismos de cooperação hemisféricos para enfrentar as ameaças tradicionais e as novas ameaças (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2002, p. 2).

De acordo com Gaston Chilier e Laurie Freeman (2005), os conceitos de segurança e ameaça multidimensionais adotados pela OEA dão margem para o aumento da securitização dos problemas hemisféricos e, consequentemente, empregar forças militares para combatê-los. Para os autores, isso seria possível devido a quatro fatores precípuos:

> Primeiro, a tendência histórica de intervenções políticas das forças armadas durante a vigência dos regimes autoritários ou em contexto de conflitos armados ou instabilidade social. Segundo, a "guerra" dos EUA contra as drogas, que promove um papel mais amplo das forças armadas no cumprimento da lei. Terceiro, as crises dos sistemas de segurança pública que sofrem a maioria dos países da região. Quarto, "a guerra contra o terrorismo" lançada pelos Estados Unidos que promove uma definição expansiva e nebulosa do terrorismo, e, portanto, aumenta a responsabilidade dos militares na luta contra o terrorismo, sob qualquer forma que seja expresso (CHILIER; FREEMAN, 2005, p. 1, tradução nossa).

ISBN: 978-85-7205-159-0

A PESC[9] propunha ações concretas de cooperação entre os países membros para "reforçar a luta contra o problema mundial das drogas", em conformidade com a política e agenda de segurança hemisférica dos EUA contra o tráfico de drogas. A PESC, quando aplicada nacionalmente, apresentou divergências entre os países do bloco andino, como foi o caso do Plano Colômbia, o qual levou o governo colombiano agir militarmente contra os "narcoterroristas" extrapolando as fronteiras do país, o que gerou instabilidade na região andina e tensões diplomáticas com o Equador e a Venezuela em 2008. Sob a alegação de combater o "narcoterror", ou seja, a ligação das FARC com o narcotráfico, o governo de Álvaro Uribe justificava as incursões realizadas pelo exército colombiano em territórios equatorianos.

Na décima quinta reunião do CMRE, ocorrida na cidade de Lima no dia 15 de julho de 2005, foi ratificada a *Decisión 614: Estrategia Andina de Desarollo Alternativo Integral y Sostenible*, que tinha como finalidade substituir o cultivo ilícito, qualificado internacionalmente como ameaça, por atividades consideradas lícitas, como o cultivo de café, milho, banana e outros produtos agrícolas. Segundo a CAN, essa substituição seria uma forma de "melhorar o nível de vida dos habitantes da sub-região andina" e "contribuir para redução da pobreza e promover a coesão social dos países andinos", conforme a Declaração do Milênio da ONU e as Resoluções da Comissão de Entorpecentes em matéria de desenvolvimento alternativo. Contudo, os programas de substituição de cultivos foram elaborados e impostos verticalmente e não horizontalmente. As políticas de erradicação da coca por meio do desenvolvimento alternativo não foram aceitas sem resistências. Os camponeses tiveram uma participação ínfima e foram praticamente alijados das tomadas de decisão. Os projetos de desenvolvimento alternativo e sustentável, em tese, pareciam perfeitos em sua elaboração técnica, contudo, não estavam em consonância com a realidade do campo e as dinâmicas e variantes culturais, sociais e políticas não foram consideradas nos cálculos. Conforme salienta Adriana Rossi (2006), a lógica do mercado também não foi

[9] A ideia de segurança comum ainda estava submergida no contexto da Guerra Fria e aparece nos anos de 1980 como um novo conceito que se opunha à doutrina de segurança nacional tradicional e focava na segurança militar coletiva, devido a isto o seu foco predominante era o desarmamento e o controle de armamentos, muito embora o conceito extrapolava a esfera militar abrangendo "ameaças" políticas, econômicas e ambientais. Além disso, a segurança comum também buscava promover os direitos humanos e garantir a segurança dos indivíduos. Segundo Buzan e Hansen (2012), este duplo movimento da segurança comum a tornava "ambígua", o que levou a preparação do cenário para a segurança individual e também fez dela a precursora da segurança humana, onde o indivíduo é o objeto de referência para a segurança.

ISBN: 978-85-7205-159-0

considerada, pois as leis neoliberais vigentes são impenetráveis aos produtos provenientes de microprodutores.

Dentro das estratégias de cooperação birregional CAN-EU foi elaborado o *Programa Antidrogas Ilícitas em La Comunidad Andina* (PRADICAN), que teve o seu início em novembro de 2009 com término previsto para fevereiro de 2013. O seu orçamento ficou estimado em €4,02 milhões, sendo que 81% desse total era de responsabilidade da UE. O objetivo do PRADICAN era apoiar a implementação do Plano Andino de Luta contra as Droga Ilícitas e Crimes Conexos para cumprimento da Norma Andina para controle de entorpecentes e substâncias psicotrópicas e da Estratégia Andina de Desenvolvimento Alternativo Integral e Sustentável, além disso, busca fortalecer os observatórios nacionais de drogas, promover a redução da demanda das drogas, propiciar o diálogo entre os diferentes governos e a sociedade civil sobre a questão das drogas ilícitas, e realizar atividades de controle de precursores químicos regionais e melhorar a capacidade da CAN de analisar o problema (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2011).

Entre os dias 15 e 18 de novembro de 2011 ocorreu na cidade de Bogotá o encontro andino para implementar o *Intercambio de Experiencias de Cooperación Policial en la Comunidad Andina Frente a la Lucha Contra el Problema Mundial de las Drogas*, que fazia parte do projeto PRADICAN, participaram dessa reunião representantes da alta cúpula das polícias nacionais, da Secretaria Geral da CAN, da UE e do governo colombiano. Para consolidar diferentes processos de cooperação para a "luta efetiva e integral contra as ameaças a convivência e a segurança cidadã", o encontro visava criar mecanismos a nível regional para facilitar o diálogo entre os governos e destes com a sociedade civil, bem como criar programas de diálogo e cooperação entre as instituições policiais encarregadas da luta antidrogas.

No transcurso do ano de 2012, ocorreram reuniões multilaterais de especialistas governamentais dos países andinos para atualização do *Plano Andino de Luta Contra as Drogas Ilícitas e Delitos Conexos*. As reuniões contaram com grupos multissetoriais e multilaterais que ao final publicaram a *Estrategia Andina Sobre el Problema Mundial de las Drogas 2012-2019*. A Estratégia Andina é respaldada pela Política Externa Comum e pelo Acordo de Cartagena e se fundamenta no direito comunitário andino que tem como pilares o respeito aos direitos e dignidade humana, a democracia e o Estado de direito, a igualdade e a solidariedade para propiciar um "tratamento equilibrado" do "problema

ISBN: 978-85-7205-159-0

mundial das drogas" e para elaboração de objetivos e metas a nível comunitário tendo em vista "a redução da demanda, da redução da oferta e medidas de controle, o controle de lavagem de dinheiro, o desenvolvimento alternativo integral e sustentável, incluindo o desenvolvimento alternativo preventivo, a investigação e informação e o fortalecimento institucional" (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2012, p. 1, tradução nossa). O programa, com previsão para o seu término em 2009, foi divido em seis eixos estratégicos principais: 1) Redução de oferta e medidas de controle; 2) controle de lavagem de dinheiro; 3) redução da demanda; 4) desenvolvimento alternativo integral, sustentável e preventivo; 5) investigação e informação; 6) fortalecimento institucional. A Estratégia Andina apresenta algumas mudanças no que tange ao tratamento da questão das drogas na região, principalmente nas estratégias de redução da demanda e de desenvolvimento alternativo. A estratégia de redução da demanda passa a ser norteada não mais pela lógica da criminalização, mas por uma lógica de redução de danos. A maioria dos objetivos é apenas reedição de programas, planos e políticas antidrogas anteriores, entretanto, a Estratégia Andina sinaliza para uma tímida mudança de paradigma na política de drogas, ao menos no plano discursivo.

Considerações finais

Os esforços dos países andinos para criar instrumentos e mecanismos de cooperação regional em matéria de segurança começaram no fim dos anos de 1980. Nesse primeiro movimento o tráfico de drogas já figura como problema de segurança, ao lado das armas nucleares. *Declaración de Galápagos* foi o primeiro documento que firmou o compromisso entre as forças armadas andinas para o combate ao tráfico de drogas, contudo, ela estava ligada à ideia de segurança cooperativa da Guerra Fria. Todavia, somente dez anos depois, com o lançamento da PEC em 1999, a segurança torna-se um dos eixos do projeto de integração andina, que fornecerá as bases para criação de mecanismos institucionais de cooperação na matéria. O narcotráfico foi o tema que ganhou mais destaque no início da formulação da política de segurança comum andina. A implementação, em 2001, da Decisão 505 foi o primeiro movimento de elaboração de uma política multilateral coordenada de segurança antidrogas no âmbito da CAN para conter o avanço das redes de tráfico de drogas e os efeitos do conflito colombiano na região.

A Carta Andina para a Paz e a Segurança (ou Compromisso de Lima) objetivava promover uma concepção comum de segurança, paz e fomento da confiança pela redução nos gastos de defesa. O Compromisso de Lima visava a elaboração de uma política comunitária de segurança e de fomento da

ISBN: 978-85-7205-159-0

confiança como parte da Política Externa Comum e como um mecanismo de cooperação política para implementação de uma nova etapa de integração andina para o desenvolvimento de uma concepção regional de segurança que fosse capaz de instaurar a *Zona de Paz de la Comunidad Andina*. Influenciado pela concepção de segurança multidimensional da OEA e pela "guerra ao terror" dos EUA, o Compromisso de Lima estabelecia que o combate às atividades do "crime transnacional" deveria continuar, "especialmente as que são vinculadas ao terrorismo, como são: as drogas ilícitas, a lavagem de dinheiro e o tráfico ilícito de armas" (COMUNIDAD ANDINA, 2002, p. 4, tradução nossa). Com efeito, drogas, terrorismo e crime organizado passa a ser o mote da agenda de segurança andina.

A PESC andina resgatou o conceito de segurança comum e procurou fundamentá-lo nas concepções de segurança democrática e segurança multidimensional. A segurança democrática surge no contexto pós-colapso soviético em contraposição à Doutrina de Segurança Nacional, como concepção alternativa de segurança marcadamente fundamentada nos princípios liberais, cujos objetivos centrais são a proteção das liberdades individuais e o bem-estar da sociedade. Ao redirecionar o foco para os chamados "problemas globais", as ameaças seriam multidimensionais e passariam a ser enfrentadas numa escala planetária e para resolução destes problemas seriam necessárias políticas multilaterais e transnacionais. A segurança multidimensional presente na agenda de segurança da CAN se baseia na concepção de segurança hemisférica da OEA, que procura abranger diferentes temas políticos, econômicos, societais e ambientais como "novas ameaças" à segurança. A concepção multidimensional influenciou sobremaneira a PESC.

Na América Latina, houve poucas ocasiões em que ocorreram esforços para elaboração de compromissos cooperativos de segurança sem os EUA. A PESC elaborada no seio da CAN era inicialmente um desses poucos exemplos. No entanto, como problematizou Romero (2004), deve-se por em questão se a agenda de segurança andina não se transformou em reprodutora da agenda hemisférica e da agenda global da administração Bush, como foi o caso do terrorismo transnacional e que, em vez disso, os países da CAN deveriam discutir o tema de terrorismo de Estado como problema de segurança, pois este é um tema mais presente na história andina. Ao colocar entre os seus objetivos o combate às "novas ameaças", pode-se dizer que a agenda de segurança da CAN reproduziu as políticas de segurança hemisféricas, tanto da OEA, quanto dos EUA. O exemplo mais emblemático é o tráfico de drogas, que

ISBN: 978-85-7205-159-0

ainda é tratado sob estas perspectivas, mesmo com uma mudança recente no tratamento das drogas a partir do prisma da redução de danos, o qual segue o modelo europeu.

A CAN procurou reinterpretar a sua agenda de segurança e a cooperação multilateral entre os países do bloco à luz das "novas ameaças", para combatê-las. Entre as "novas ameaças" à segurança da CAN, a partir da segunda metade dos anos de 1990, o tráfico de drogas foi a "ameaça" que mais se destacou na agenda de segurança regional e que refletiu de maneira variada em cada contexto nacional. A PESC estabeleceu como condições necessárias para a conformação de uma Zona Andina de Paz as medidas de confiança, a solução pacífica de controvérsias e a cooperação em segurança, principalmente contra as "novas ameaças". No que tange à cooperação multilateral contra o tráfico de drogas, no âmbito do ordenamento institucional da CAN, houve avanços significativos. No entanto, na prática, o que mais prevalece são as medidas de cooperação bilateral, principalmente entre as forças armadas, por exemplo, a *Comisión Binacional Fronteriza*, para o fortalecimento da segurança nas fronteiras (COMBIFRON). A questão que se coloca é se a cooperação para combater o tráfico de drogas e os mecanismos institucionais para enfrentá-las se inserem ou não dentro de um espectro mais amplo de uma identidade coletiva em matéria de segurança, ou seja, se a CAN se configura como uma Comunidade de Segurança. Tal questão será objeto de investigação de trabalhos futuros.

Referências

BOVILLE, Belen. **The cocaine war in context drugs**. New York: Algora, 2004.

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

CHILIER, Gaston; FREEMAN, Laurie. El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia. In: **Informe Especial WOLA**, jun. 2005.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. **Decisión 458: Lineamientos de la Política Externa Común**. 1999. Disponível em: http://www.urjc.es/ceib/espacios/panorama/instrumentos/democracia/can/documentos/Decision_458.pdf. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Comunidad Andina: acciones y resultados de la lucha contra las drogas ilícitas**. 2000. Disponível em: http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DTrabajo/SGdt109.doc. Acesso em: 15 ago. 2016.

ISBN: 978-85-7205-159-0

_____. **Decisión 505: Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos.** 2001. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec12-3-03.htm. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa**. 2002. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=81&tipo=TE&title=seguridad. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino (1989-2002)**. 2003a.

_____. **Compromiso para el Fortalecimiento de la Coordinación en la Lucha contra el Terrorismo y el Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos.** 2003b. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec12-3-03.htm. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Decisión 587: Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina**. 2004. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=81&tipo=TE&title=seguridad. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Decisión 614: Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible**. 2005. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/Decisiones/anexoDEC614.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2014.

_____. **Principios orientadores y agenda estratégica andina**. 2010. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Agenda_Estrategica2010.pdf. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Sobre PRADICAN.** 2011. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/DS/pradican.htm. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Estrategia Andina Sobre el Problema Mundial de las Drogas 2012-2019.** 2012. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=3259&accion=detalle&cat=NP&title=bolivia-colombia-ecuador-y-peru-culminan-proyecto-de-estrategia-andina-para-enfrentar-conjuntamente-el-problema-mundial-de-las-drogas. Acesso em: 18 ago. 2016.

DEL OLMO, Rosa. A face oculta da droga. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

_____. A legislação no contexto das intervenções globais sobre drogas. **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 12, p. 65-80, 2ºsem. 2002.

LASERNA, Rodrigo. **El fracaso del prohibicionismo**: estudios socioeconómicos para una historia de las políticas antidrogas en Bolivia. La Paz: Fund. Vicente Pazos Kanki, 2011.

NIXON, Richard. Special message to the Congresso on drug abuse prevention and control. **The American Presidency Project**, jun. 17, 1971. Disponível em: http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3048. Acesso em: 10 ago. 2016.

ISBN: 978-85-7205-159-0

NUNN, Kenneth B. Race, Crime and the Pool of Surplus Criminality: Or Why the "War on Drugs" Was a "War on Black". **The Journal of Gender, Race and Justice**, Florida, 6, p. 381-446, 2002.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaración de Bridgetown**: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, 4 de jun. de 2002. Disponível em: http://www.oas.org/es/ssm/sms_documentos_declaraciones.asp. Acesso em: 20 ago. 2016.

PASSETTI, Edson. **Das fumeries ao narcotráfico**. São Paulo: Educ, 1991.

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

_____. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, nº1, p.9-41, jan./jun., 2012.

ROMERO, Carlos A. El tema democrático y la seguridad multilateral. Aldea Mundo, v. 8, n. 16, p. 48-58, 2004.

ROSSI, Adriana. Ampliando o conceito de redução do dano? Uma visão desde a América Latina. **Cadernos de Ciências Humanas**, Santa Cruz, v. 9, n. 15,p. 33-57, jan./jun., 2006.

UNITED NATIONS. Chapter VI: Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. 15. Single Convention on Narcotic Drugs, 1961. **United Nations Treaty Collection (UNTC)**. 1961. Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-15&chapter=6&lang=en. Acesso em: 08 ago. 2016.

_____. **Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes**. 1972. Disponível em: https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf. Acesso em: 08 ago. 2016.