

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (PUC-SP,  
UNESP E UNICAMP)

LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS

TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS NOS ANDES: A DIMENSÃO REGIONAL DA  
COOPERAÇÃO E DA SEGURANÇA

SÃO PAULO

2015

LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS

TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS NOS ANDES: A DIMENSÃO REGIONAL DA  
COOPERAÇÃO E DA SEGURANÇA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PUC-SP, UNESP e Unicamp), como exigência parcial para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na linha de pesquisa “Segurança Regional”, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”.

Orientadora: Suzeley Kalil Mathias.

SÃO PAULO

2015

Santos, Leandro Fernandes Sampaio.

S237 Tráfico de drogas ilícitas nos Andes : a dimensão regional da cooperação e da segurança / Leandro Fernandes Sampaio Santos. – São Paulo, 2015.  
181 f. : il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2015.

Orientador: Suzeley Kalil Mathias.

1. Tráfico de drogas – Cooperação internacional. 2. Tráfico de drogas – Bolívia. 3. Tráfico de drogas – Colômbia. 4. Tráfico de drogas – Equador. 5. Tráfico de drogas – Peru. 6. Narcóticos – Controle – América do Sul. 7. Segurança internacional. I. Autor. II. Título.

CDD 363.45098

LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS

TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS NOS ANDES: A DIMENSÃO REGIONAL DA  
COOPERAÇÃO E DA SEGURANÇA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PUC-SP, UNESP e Unicamp), como exigência parcial para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na linha de pesquisa “Segurança Regional”, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”.

Orientadora: Suzeley Kalil Mathias.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dr.(a) Suzeley Kalil Mathias (Universidade Estadual Paulista/Franca)

---

Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (Universidade Estadual Paulista/Franca)

---

Prof. Dr. Paulo Gustavo Pellegrino Corrêa (Universidade Federal do Amapá)

São Paulo, 05 de agosto de 2015.

Somente uma ficção pode fazer crer que as leis são feitas para serem acatadas, a polícia e os tribunais destinados a fazer com que sejam respeitadas. Somente uma ficção teórica pode nos levar a acreditar que aderimos, de uma vez por todas, às leis da sociedade à qual pertencemos. Todo mundo sabe, também, que as leis são feitas por uns e impostas aos outros. Parece, porém, que se pode dar um passo a mais. O ilegalismo não é um acidente, uma imperfeição mais ou menos inevitável. É um elemento absolutamente positivo do funcionamento social, cujo papel está previsto na estratégia geral da sociedade. Todo dispositivo legislativo organizou espaços protegidos e aproveitáveis, em que a lei pode ser violada, outros, em que ela pode ser ignorada, outros, enfim, em que as infrações são sancionadas. No limite, eu diria, simplesmente que a lei não é feita para impedir tal ou tal tipo de comportamento, mas para diferenciar as maneiras de burlar a própria lei (FOUCAULT, 2006, p. 50).

## RESUMO

A proposta desta pesquisa é investigar a cooperação em matéria de segurança para o combate ao tráfico de drogas ilícitas entre Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, no âmbito da Comunidade Andina de Nações (CAN), no transcurso de 1999 a 2012. Para tanto, foi adotada uma perspectiva histórica para descrever e examinar o contexto da segurança regional nos Andes, a emergência intersticial das redes de traficantes, o processo de construção do tráfico de drogas como ameaça à segurança e a sua inserção na agenda política e de segurança da CAN. Este processo foi intenso no decorrer de toda década de 1990 e no início dos anos 2000, período que foi marcado pela elaboração e aprovação da Política Externa Comum da CAN, da agenda de segurança comunitária e do Plano Andino de Cooperação Para Luta Contra as Drogas e Delitos Conexos como formas de respostas antidrogas. Para compreender este processo, abordamos o alinhamento e o questionamento às diretrizes internacionais, o desenvolvimento e o exercício do controle coercitivo das drogas ilícitas em cada país que compõe o bloco andino no decorrer do recorte temporal delimitado e identificamos as convergências e divergências das agendas de segurança e das posturas adotadas pelos governos andinos perante a questão das drogas, assim como os diferentes agentes intervenientes, enfocando, a partir de uma perspectiva relacional, as dimensões doméstica e internacional (interméstica), bem como o processo de des-diferenciação que diluiu a fronteira entre a segurança interna e externa para combater o tráfico de drogas e suas redes transnacionais. Por fim, debatemos o combate ao tráfico de drogas como vetor de cooperação regional em segurança entre os países andinos e problematizamos o conceito de comunidade de segurança quanto à sua aplicabilidade para compreender a dinâmica da segurança na região andina.

**Palavras-chave:** Tráfico de Drogas. Comunidade Andina. Região Andina. Segurança Regional. Cooperação.

## ABSTRACT

The purpose of this research is to investigate the cooperation on security to combat illicit drug trafficking between Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru within the Andean Community of Nations (CAN), in the course of 1999 and 2012. Thus, it was adopted one historical perspective and case studies to examine and describe the context of regional security in the Andes, the interstitial emergence of trafficking networks, the construction process of drug trafficking as a threat to security and their inclusion on the political agenda and Security CAN, this process was intense throughout the entire 1990s and early 2000s This period was marked by the preparation and approval of the Common Foreign CAN, community safety agenda and the Andean Cooperation Plan for Fighting Against Drugs and Related Crimes as forms of drug responses. To understand this process, we address alignment and questioning the government's requirements, the development and the exercise of coercive control of illicit drugs in each country that makes up the Andean bloc during the defined time frame and identified and analyzed the convergence and divergence of agendas security and postures adopted by Andean governments to the drug issue, as well as the different actors involved, focusing, from a relational perspective, the domestic and international dimensions (intermestic), and the process of de-differentiation diluted the boundary between internal and external security to combat drug trafficking and its transnational networks. Finally, we discussed the fight against drug trafficking as a vector of regional cooperation on security between the Andean countries and question the concept of security community and its applicability to understand the dynamics of security in the Andean region.

**Keywords:** Drug Trafficking. Andean Community. Andean Region. Regional Security. Cooperation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Principais Conflitos Interestatais Entre Países Andinos Motivados por Disputas Territoriais.....	27
Mapa 1 – Zona de Influência dos Grupos Ilegais Armados na Fronteira Sul da Colômbia.....	105
Gráfico 1 – Cultivos e Erradicação da Folha de Coca em Hectares na Bolívia.....	126
Quadro 2 – Acordos Multilaterais sobre Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas entre 1909 e 1961.....	174
Quadro 3 – Exemplos de unidades militares e policiais antidrogas criadas com apoio norte-americano na Região Andina.....	175
Mapa 2 – Densidade de Cultivação de Coca na Região Andina (2007).....	176
Mapa 3 – Os Principais Fluxos de Cocaína no Mundo.....	177
Mapa 4 – Os Principais Fluxos do Crime Organizado Internacional.....	178
Mapa 5 – Os Países Incluídos na Iniciativa Regional Andina.....	179
Gráfico 2 – Produção Global de Cocaína (1990-2004).....	180
Gráfico 3 – Número de Usuários de Cocaína no Mundo – (2004/2005-2011).....	181

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEPCOCA	Asociación Departamental de Productores de Coca
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
AUC	Autodefesas Unidas da Colômbia
CAN	Comunidade Andina de Nações
CICAD	Comissão Interamericana para o Controle de Abuso de Drogas
CND	Commission on Narcotic Drugs
COMBIFRON	Comisión Binacional Fronteriza
CONALTID	Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas
CONSEP	Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas
CSDP	Common Sense for Drug Policy
DEA	Drug Enforcement Administration
DROSICAN	Decisión 673: Apoyo a la Comunidad Andina en el área de Drogas Sintéticas
ECOSOC	Comissão de Estudos da Folha de Coca do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ELN	Exército de Libertação Nacional
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FELCN	Força Especial de Luta Contra o Narcotráfico
FOL	Forward Operating Location
FTC	Fuerza de Tarea Conjunta

FTE	Fuerza Tarea Expedicionaria
GEMA	Grupo Especial Móvil Antinarcóticos
JIFE	Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes
NAS	Narcotics Affairs Section
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Nações Unidas
PESC	Política Externa de Segurança Comum
PSD	Política Seguridad Democrática
PSP	Partido Sociedad Patriótica
SAI	Sistema Andino de Integração
SGP-DROGAS	Sistema Generalizado de Preferências
SL	Sendero Luminoso
SPI	Sociologia Política Internacional
UE	União Europeia
UIAF	Unidade Administrativa Especial de Informação e Análise Financeira
UIES	Unidade de Investigações Especiais
UMOPAR	Unidad Móvil de Patrullaje Rural
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E A SEGURANÇA NA REGIÃO ANDINA.....</b>	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>O contexto da Segurança Regional nos Andes.....</b>	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>Configuração Histórica da Integração Regional Andina: Do Pacto Andino à Comunidade Andina.....</b>	<b>36</b>
<b>3</b>	<b>A INSERÇÃO DO TRÁFICO DE DROGAS NA AGENDA POLÍTICA E DE SEGURANÇA DOS PAÍSES DA COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES.....</b>	<b>51</b>
<b>3.1</b>	<b>A Emergência das Organizações Criminosas Narcotraficantes Como Redes Intersticiais.....</b>	<b>51</b>
<b>3.2</b>	<b>A Construção Histórica do Tráfico de Drogas como Problema de Segurança nos Andes.....</b>	<b>60</b>
<b>4</b>	<b>O TRÁFICO DE DROGAS NOS PAÍSES DA COMUNIDADE ANDINA: MÚLTIPLOS CONTEXTOS, AGENTES E AGENDAS.....</b>	<b>90</b>
<b>4.1</b>	<b>Colômbia: Do Plano Colômbia à Política de Defesa e Segurança Democrática.....</b>	<b>90</b>
<b>4.2</b>	<b>Equador: Plano Nacional de Drogas e o Combate ao Narcotráfico na Fronteira Colombo-Equatoriana.....</b>	<b>98</b>
<b>4.3</b>	<b>Peru: Estratégia de Luta Contras as Drogas e os Planos VRAE E VRAEM.....</b>	<b>108</b>
<b>4.4</b>	<b>Bolívia: Do Plano Dignidade à Revalorização da Folha de Coca.....</b>	<b>115</b>
<b>5</b>	<b>A COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES E A COOPERAÇÃO NO COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS.....</b>	<b>130</b>
<b>5.1</b>	<b>Ordenamento Legal e Institucional Andino Sobre o Tráfico de Drogas Ilícitas.....</b>	<b>130</b>
<b>5.2</b>	<b>O Combate às Drogas Ilícitas como Vetor de Dissensão e Cooperação em Segurança.....</b>	<b>141</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>151</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>157</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>174</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O processo de construção do tráfico de drogas como uma ameaça à segurança na região andina está diretamente relacionado com a história contemporânea das leis de controle de drogas, que foram conformadas ao longo do século XX, de acordo com a elaboração de tratados internacionais sob a égide da hegemonia norte-americana, a partir de 1909, com a conferência da Comissão Internacional do Ópio<sup>1</sup>, 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 elaboração do regime internacional de proibição de drogas, se estendendo até os dias de hoje. O anseio norte-americano de se posicionar mais assertivamente como potência no concerto das nações - principalmente perante as grandes potências imperiais ocidentais - somado à expansão estadunidense em direção ao Oriente e aliado à crença de que as drogas psicoativas eram um obstáculo para o desenvolvimento econômico, social e cultural das sociedades dos diferentes continentes foram fatores decisivos para que os Estados Unidos impulsionassem a criação de um regime internacional que regulasse a produção e a comercialização de drogas no mundo.

O proibicionismo norte-americano não está apartado do discurso político e cultural. Estas práticas discursivas articulam uma série de variáveis, tais como a religião e a moral puritana, o racismo, produto da rejeição e discriminação de determinados grupos de imigrantes, negros e indígenas, o contexto internacional da época e o trânsito e o consumo massivo de opiáceos e cocaína. O endurecimento das leis antidrogas que faziam avançar o proibicionismo dentro dos Estados Unidos refletiu no seu posicionamento diplomático para construção de um regime internacional unificado de controle de drogas, o qual não teve consenso imediato entre os Estados durante as discussões nos anos 1950 e só veio ganhar terreno fértil na década de 1960 (RODRIGUES, 2004; ESCOHOTADO, 2008).

---

<sup>1</sup> A Comissão Internacional do Ópio, formada por 13 países (Alemanha, China, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Países Baixos, Pérsia, Portugal, Reino Unido, Rússia e Reino do Sião), se reuniram em uma conferência convocada pelos Estados Unidos na cidade de Xangai, China, no ano de 1909, se tornando o marco inaugural para a articulação internacional antidrogas, apesar dos Estados Unidos não conseguirem alcançar os seus objetivos de elaboração de normas mais impositivas contra o ópio, pois o seu consumo em territórios estadunidenses era associado pelas autoridades locais ao aumento da população chinesa provocado pela imigração maciça desta nacionalidade. Somente no ano de 1912, com a Convenção Internacional do Ópio, foi fixado controles mais rígidos para produção, distribuição, venda, importação e exportação de morfina e outros derivados do ópio e da cocaína.

O desdobramento desses acontecimentos foi a conversão do “espírito proibicionista” em normatividade planetária, o que contribuiu para construção paulatina de consensos, sobretudo em termos jurídicos, possibilitando a consolidação do regime internacional de proibição das drogas no transcorrer do século XX. Da Conferência do ópio em Shangai, de 1909, à Convenção Única sobre Entorpecentes da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1961<sup>2</sup>, as drogas passaram por um processo contínuo de associação à criminalidade nos tratados e acordos internacionais. Esses tratados, acordos e convenções internacionais, 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 a estes dispositivos. Os países andinos começaram a adaptar as suas legislações nas primeiras décadas do século passado<sup>3</sup>. Segundo Rosa Del Olmo (2002), Bolívia e Equador promulgaram suas primeiras leis em 1916. Seguidos por Colômbia, em 1920, e Peru, em 1921. O último país andino a começar aprovar leis antidrogas foi a Venezuela, em 1930<sup>4</sup>. O discurso oficial justificava que, para cumprir os compromissos internacionais, era preciso adequar as legislações nacionais. Deste modo, cada Estado andino foi alterando suas leis nacionais, com algumas variações e especificidades locais, conforme o surgimento de novos tratados internacionais, “com a singularidade de que o núcleo essencial dessa regulação é constituído pela proibição” (GONZÁLEZ, 2000, p.55 apud DEL OLMO, 2002, p. 66).

A construção e consolidação de um regime internacional para combater as drogas consideradas ilícitas foi produto de um processo longo na história do século XX, cujo curso não é subjugado meramente às imposições norte-americanas, pelo contrário, é resultado de inúmeros fatores e variáveis históricas, econômicas, culturais, (geo)políticas e internacionais, que se articulam e se entremeiam, criando configurações que propiciaram aquiescência sobre

<sup>2</sup> Conferir quadro 2 na seção anexos.

<sup>3</sup> Os países andinos assinaram e ratificaram a Convenção Internacional do Ópio nas seguintes datas: Bolívia assinou em 04 de junho de 1913 e ratificou em 10 de janeiro de 1920; a Colômbia assinou em 15 de janeiro de 1913 e ratificou em 26 de junho de 1924; o Equador, por sua vez, assinou em 2 de julho de 1912 e ratificou em 25 de fevereiro de 1915; o Peru subscreveu em 24 de julho de 1913 e ratificou em 10 de janeiro de 1920; por fim, a Venezuela subscreveu em 10 de setembro de 1912 e ratificou em 28 de outubro de 1913. Os dados foram extraídos de UNITED NATIONS. **Treaty Collection**: Chapter VI: Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. Disponível em: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIV.aspx?&src=TREATY&mtdsg\\_no=VI~2&chapter=6&Temp=mtdsg4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIV.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=VI~2&chapter=6&Temp=mtdsg4&lang=en)>. Acesso em: 20 dez. 2014.

<sup>4</sup> Conforme salienta Rosa Del Olmo (2002), “Na Bolívia, a Lei de Drogas; no Equador, a Lei do Comércio do Ópio e Demais Drogas (Decreto 39); na Colômbia, a Lei sobre Importação e Venda de Drogas que Causam Hábito Pernicioso (Lei 11); no Peru, a lei que regula a importação, exportação e comercialização de cocaína, ópio, maconha e heroína (Lei 4428) e na Venezuela a Lei dos Narcóticos, embora em 1920 já existissem dois regulamentos: um sobre importação e venda (no varejo) do ópio e seus alcaloides” (DEL OLMO, 2002, p. 76).

a ilicitude de “drogas psicoativas”, por serem consideradas corruptoras dos “bons costumes” e sinônimo de “delinquência”. Trata-se de um longo processo que ganhou novos contornos na década de 1980, com a intensificação da “guerra às drogas”, e ainda maior importância nos anos 1990, com o fim da Guerra Fria, quando o tráfico de drogas foi inserido no rol das “novas ameaças” à segurança internacional.

Para combater o tráfico de drogas, na América Latina, foram implementadas estratégias que obedeceram aos interesses, percepções e iniciativas estadunidenses sobre a questão (HERZ, 2002; YOUNGERS; ROSIN, 2005a; RODRUGUES, 2003). A partir de uma perspectiva maniqueísta que dividia o mundo em “países consumidores” em oposição aos “países produtores”, foi posto em marcha o pressuposto de que ao combater a oferta, o tráfico de drogas se tornaria uma atividade mais arriscada e mais custosa, desta forma, ocorreria uma redução da produção com o aumento dos preços, bem como esse combate atuaria como fator dissuasório para compra e consumo de drogas. As drogas aparecem como uma ameaça “externa” aos EUA encarnando a figura do “inimigo” que deve ser aniquilado (PASSETTI, 1991; KOPP, 1997; FUKUMI, 2008).

Os países da região andina passaram a ser vistos pelos EUA como “produtores de drogas” e como Estados “fracos” institucionalmente, o que propiciava a formação de “espaços vazios” que se tornavam redutos de organizações criminosas, grupos insurgentes e paramilitares ligados ao tráfico de drogas e ao terrorismo. Com base nesta interpretação do problema, foram elaboradas estratégias, principalmente militares, para coibir a produção e o tráfico de substâncias ilícitas nos Estados andinos e mantê-los subordinados à política de drogas norte-americana. A política de drogas dos EUA para os Andes se tornou um instrumento de ingerência nos assuntos internos dos países andinos. Ao tratar o “narcotráfico” como ameaça à segurança, Washington favorecia os seus interesses, mantendo a região andina sob o seu domínio hemisférico.

A problemática do tráfico de drogas é comum a todos os países da América Latina e os Andes são um dos principais epicentros desta atividade ilícita. Segundo o último Relatório Mundial sobre Drogas da United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), lançado em 2014, na região andina, no de 2006, foram cultivados 157.000 hectares e ocorreu uma redução de 23.000 ha no ano de 2012, quando alcançou o total de 133.700 ha de arbusto de coca, distribuídos da seguinte forma: na Bolívia foram cultivados 25.300 ha, na Colômbia foram 48.000 ha e no Peru foram 60.400 ha, ou seja, o Peru tomou a dianteira e se tornou o maior

cultivador de coca do mundo. O relatório estima que existam atualmente no mundo de 14 a 21 milhões de usuários de cocaína, o que demonstra a amplitude da indústria da cocaína e também como a “guerra às drogas” na região andina não conseguiu alcançar os resultados esperados.

Para compreendermos a complexidade do tema em questão entende-se necessário um estudo das políticas de segurança antidrogas na região andina, principalmente por se tratar de uma área emblemática no que tange à radicalização do combate às drogas e, por conseguinte, ser uma das peças centrais na compreensão das transformações ocorridas na segurança internacional na contemporaneidade.

Pretende-se investigar, com esta pesquisa, o tráfico de drogas na Região Andina e a cooperação em segurança entre os atuais países membros da Comunidade Andina de Nações (CAN) para combater o tráfico de drogas. As três questões centrais que o presente trabalho pretende responder são: as agendas de segurança dos Estados andinos colocaram o tráfico de drogas como a principal ameaça para a região andina? O tráfico de drogas é o vetor predominante de cooperação entre os países andinos? A cooperação entre os países andinos para combater o narcotráfico e as agendas de segurança da Comunidade Andina se configuram como uma comunidade de segurança? A nossa hipótese é que as políticas antidrogas destes países fizeram com que o tráfico de drogas se configurasse como a principal ameaça à segurança da região andina e, com isto, o tema se tornou um vetor fundamental para que os países andinos mantivessem iniciativas de cooperação multilateral em matéria de segurança, sobretudo no âmbito da CAN. Entretanto, as iniciativas de cooperação multilateral foram sobrepujadas pelas dissensões e divergências entre as formas pelas quais os governos andinos procuraram responder ao problema e pela desarticulação do projeto de integração sub-regional, o que inviabilizou a orquestração de uma cooperação intra-andina e a formação de uma identidade comum de segurança.

Para responder estas questões, a pesquisa tem sua estrutura dividida em quatro capítulos, além dos capítulos de introdução e conclusão. No capítulo 2, será abordado o processo de integração e o contexto regional da segurança nos Andes e está dividido em dois tópicos. No primeiro tópico (2.1) será debatida a influência que a geopolítica tradicional e o realismo clássico exerceram sobre o pensamento em segurança e a divisão da América do Sul. Apresentamos também outras abordagens alternativas acerca do espaço sul-americano. Em seguida, será discutido o conceito de geopolítica do tráfico de drogas e as suas implicações

para a segurança doméstica e internacional, bem como o processo de des-diferenciação. Por fim, analisamos as principais temáticas que influíram na construção da agenda de segurança dos países andinos: os conflitos tradicionais ligados aos litígios interestatais e fronteiriços, a presença dos EUA na região, as crises domésticas concernentes à legitimidade das instituições estatais, as principais questões dos conflitos internos dos países da região e o tráfico de drogas e o crime organizado transnacional. No segundo tópico (2.2) será desenvolvida a trajetória histórica da integração regional andina e as diferentes fases do processo de integração do Pacto Andino à CAN.

No capítulo 3, será trabalhado o processo histórico de inserção do tráfico de drogas na agenda política e de segurança da região andina, com divisão em dois tópicos. Para compreender este processo, será analisado como as organizações criminosas narcotraficantes emergem nos interstícios das instituições do Estado e da sociedade, se configurando como novas redes de poder. Problematizamos o conceito de “narcotráfico” como instrumento de análise e as suas implicações para a compreensão do fenômeno do tráfico de drogas e dos inúmeros atores envolvidos com as redes do mercado ilegal das drogas. Debateremos também o conceito de “novas ameaças” e a percepção do tráfico de drogas como ameaça à segurança (3.1). Depois de problematizado o conceito de “novas ameaças”, abordaremos a construção histórica do tráfico de drogas como ameaça à segurança nos Andes articulando três níveis de análise: Internacional, Regional e Nacional (3.2).

O capítulo 4 será dividido em quatro seções. Para tratar a dinâmica do combate às drogas ilícitas na região, se faz necessário compreender cada caso nacional da CAN (Colômbia, Equador, Peru e Bolívia), considerando: os diferentes agentes envolvidos; os interesses nacionais para empreender a luta antidrogas; a produção das drogas em cada país; os papéis desempenhados pela polícia e pelas forças armadas na luta antidrogas; as influências internacionais de proibição das drogas sobre a formulação de políticas nacionais; e como os governos que constituem a CAN estão individualmente travando o combate ao narcotráfico e como tais medidas reverberam na região. Procurar-se-á identificar as divergências e convergências das políticas antidrogas nacionais, visando compreender se há uma homogeneidade ou uma heterogeneidade na forma de lidar com a questão. Esta identificação será fundamental para compreender a cooperação regional entre os países no combate ao narcotráfico e perscrutar se esta cooperação está inserida em um contexto mais amplo e intensificado de formação de uma comunidade de segurança.

Após a identificação e análise das particularidades nacionais das políticas e agendas de segurança para contenção do narcotráfico e os pontos de convergência e divergência, na seção (5.1) do capítulo 5 serão discutidos os marcos legais e o ordenamento institucional andino de luta contra as drogas a partir de 1999, quando foi lançada a Política Externa Comum, até o ano de 1912, quando foi lançada a *Estratégia Andina Sobre El Problema Mundial de las Drogas 2012-2019*. Tal recorte possibilitará analisar as principais mudanças da cooperação andina de combate ao tráfico de drogas na última década. E no último tópico (5.2) será analisado o tráfico de drogas como vetor de cooperação em segurança entre os países andinos, compreendendo as questões atinentes às divergências das agendas de política antidrogas e entre governos, no que tange à forma que deve ser combatido o narcotráfico e problematizado o conceito de comunidade de segurança em relação à sua aplicabilidade para compreender a dinâmica da cooperação andina em segurança para reprimir o tráfico de drogas.

## **2. O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E A SEGURANÇA NA REGIÃO ANDINA**

### **2.1 O contexto da Segurança Regional nos Andes**

Nas duas últimas décadas, o panorama da segurança na América do Sul passou por transformações significativas, impulsionadas pelos processos de reabertura democrática e pelas mudanças ocorridas no cenário internacional. Com a redemocratização dos regimes políticos abriram-se novas possibilidades nas relações civil-militares, nas quais deveria prevalecer a preeminência civil no controle das forças armadas, das polícias e dos serviços de inteligência, na definição dos conceitos e conteúdos das políticas de segurança e na forma como devem ser tratadas as variadas temáticas relativas a este campo. As mudanças ocorridas no cenário internacional nesse período incidiram nas políticas sul-americanas de segurança. Com o colapso da União Soviética (URSS) e a ausência inequívoca de uma potência rival que pudesse desafiar o poderio estadunidense, os Estados Unidos (EUA) se tornaram uma superpotência militar, política e econômica mundial. No decorrer do confronto bipolar, os EUA puseram em marcha a doutrina da segurança hemisférica ocidental como instrumento de contenção do comunismo. O novo contexto internacional lançou bases para discussão de concepções alternativas à problemática da segurança internacional e para definição de “novas ameaças” e “novos inimigos” a partir de uma perspectiva global e multilateral.

Na América do Sul, no decorrer do século XX, ocorreram poucos conflitos interestatais armados, se comparado com outras regiões do mundo, como a África e o Oriente Médio. Todavia, subsistem contenciosos entre os países sul-americanos, sobretudo entre os países andinos, remanescentes do colonialismo ibérico e dos processos de independência e consolidação do Estado nacional no século XIX (MARES, 2003). Oscar Medeiros Filho (2004) assinala que as abordagens realistas – focadas no Estado-nação – presentes na geopolítica clássica sul-americana não desconsideram as possibilidades de conflitos armados convencionais e, para sustentar as suas prospecções, apresentam contenciosos históricos como exemplos de conflagrações futuras, sendo assim, o conflito com o país vizinho é sempre considerado nos cálculos militares. O autor enfatiza que esta visão clássica no trato das questões de Defesa e Segurança, ainda prevalecente no pensamento militar sul-americano, coloca obstáculos para o “desenvolvimento de uma cooperação maior entre os militares na América do Sul”, mesmo que não descarte por completo a cooperação entre os países, “porém

ela não altera a prioridade das políticas nacionais e a busca dos interesses particulares” (MEDEIROS FILHO, 2004, p. 26). A persistência desta visão em grande parte dos países sul-americanos coloca em questão o controle civil sobre os militares fazendo com que o processo de redemocratização permaneça inacabado e coloca em questão a criação de um “sistema comum de segurança subcontinental”:

Apesar de todos os pré-requisitos favoráveis, a consolidação de um cenário geopolítico regional na América do Sul ainda está longe de se tornar realidade. Enquanto persistirem as antigas concepções de poder e rivalidade entre os países sul-americanos, e enquanto não forem definidos claramente interesses, objetivos, políticas, estratégias e – principalmente – ‘inimigos’ comuns, torna-se difícil imaginar tal cenário para o subcontinente, pelo menos para a próxima década (MEDEIROS FILHO, 2004, p. 35).

A geopolítica tradicional, marcada pelo pensamento realista, chegou à América do Sul por meio de duas correntes de pensamento distintos: a *realpolitik* e a *geopolitik* alemãs, que influenciaram alguns exércitos sul-americanos; e a presença política, estratégica e econômica estadunidense nas escolas militares de formação de oficiais latino-americanos. A geopolítica chegou ao subcontinente a partir dos interesses dos oficiais do exército e dos professores das escolas militares, “ela surge como preocupação castrense” (GEOPOLÍTICA XXI, 2011). É essa concepção de geopolítica que esteve por detrás das tensões interestatais e que também norteou a divisão tradicional da América do Sul a partir de seus projetos nacionalistas e expansionistas de afirmação nacional e territorial. “Neste cenário, a ideia de Segurança está intimamente vinculada à de Defesa, entendida enquanto a luta do Estado por seus interesses soberanos através dos meios militares” (MEDEIROS FILHOS, 2004, p. 24).

De acordo com Pablo Gabriel Dreyfus (2002), a geopolítica tradicional da América do Sul dividiu a América do Sul em dois grupos de Estados: os Andes e o Cone Sul. Conforme esta abordagem, a sub-região andina está situada ao norte do subcontinente e é formada por Colômbia, Equador, Peru, Bolívia e Venezuela, sendo que apenas os dois últimos países não têm faixa litorânea no Oceano Pacífico. Estes Estados compartilham algumas características comuns como a geografia, uma grande densidade demográfica de população indígena – principalmente na Bolívia, Equador e Peru – e uma configuração específica de rivalidades históricas e de inúmeras contendas territoriais. A principal iniciativa de integração e construção de uma identidade comum foi a criação do Pacto Andino, em 1969, o qual contava inicialmente com a participação do Chile, e que mais tarde, a partir de um longo processo de negociações econômicas e esforço político para mitigar os conflitos latentes, veio a se tornar a Comunidade Andina de Nações. O autor aponta que esta abordagem tradicional, não inclui a

Guiana, o Suriname<sup>5</sup> e a Guiana Francesa como parte da região andino-amazônica, pois estes países são considerados como pertencentes à geopolítica do Caribe, devido ao seu distanciamento geográfico, a sua história comum como ex-colônias holandesas, britânicas e francesas e seus arranjos de segurança, políticos e econômicos – Guiana e Suriname são membros do Mercado Comum e Comunidade do Caribe (CARICOM, na sigla inglesa) –, bem como grande parte da literatura sobre o tráfico de drogas na América do Sul também não os incluem na análise devido a sua “irrelevância” nas operações do narcotráfico.

A sub-região do Cone Sul, segundo esta visão tradicional, é formada por Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. No Cone Sul há uma diversidade geográfica mais acentuada abrangendo desde a Patagônia até o nordeste brasileiro. Argentina e Chile tiveram alterações territoriais a despeito de suas ambições geopolíticas acerca do Canal Patagônico (Canal de Beagle) e do acesso à Antártida. Argentina e Brasil têm sido rivais históricos, principalmente no que tange à liderança da América do Sul, contudo, nunca houve uma guerra entre os dois países. O Cone Sul é caracterizado por um processo de integração econômica e cooperação política e de segurança que ganhou novos contornos com a redemocratização dos Estados que o conformam, os acordos de negociação firmados por Argentina e Brasil impulsionaram a formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) que é formado por estes dois países mais o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela. O Chile é o único país do Cone Sul que segue como membro associado<sup>6</sup>.

As abordagens sobre América do Sul não se restringiram somente à geopolítica tradicional descrita por Dreyfus. Héctor Luis Saint-Pierre (2006), por exemplo, propõe outra análise sobre a região e sua política de defesa, a qual ele denominou de “arcos de equilíbrio regional”. Segundo o autor, para pensar num sistema de segurança sul-americano é necessário compreender a heterogeneidade entre os países e as sub-regiões existentes no subcontinente. A heterogeneidade entre os países não está no e na história – que são comuns a quase todos os países da região –, ela é presente devido aos diferentes níveis de desenvolvimento nacional, de capacidade econômica, de estabilidade política, de solidez institucional e de desigualdade na distribuição de renda e concentração de riqueza, que gera um dos índices mais elevados de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza e de marginalizados do mundo. Saint-Pierre

<sup>5</sup> Esta abordagem da geopolítica tradicional descrita por Dreyfus ignora que a Guiana e o Suriname são membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, o que demonstra a relevância destes países para a geopolítica sul-americana. Vale mencionar a disputa territorial entre Guiana e Venezuela sobre a região de Essequibo, território profuso em recursos energéticos tais como o petróleo e o gás, o que coloca a Guiana dentro do jogo geopolítico sul-americano.

<sup>6</sup> Além do Chile, a Bolívia, Colômbia, Peru e Equador são membros associados ao Mercosul.

destaca que as sub-regiões são caracterizadas por diferenças territoriais que podem ser divididas em Área Andina e o Mercosul ampliado, no entanto, o autor ressalta que esta divisão não é estanque porque outras configurações ocorrem conforme os objetivos e características associativas diferentes, por exemplo, Cone Sul e Grupo Amazônico.

Para Saint-Pierre, os “arcos de equilíbrio regional” são divididos em arco de instabilidade e arco de estabilidade:

Na região pode-se identificar, por um lado, alguns países com problemas nacionais que ameaçam a estabilidade – seja social, política, econômica, institucional - com o risco de projetar vulnerabilidade estrutural para toda a região. Por outro lado, há um conjunto de países cuja situação interna apresenta graus confiáveis de estabilidade podendo, eventualmente, irradiá-la para a região (SAINT-PIERRE, 2006, p.196).

Conforme o autor, o Arco Andino, que é formado por Guianas, Venezuela, Equador, Peru, Bolívia e Paraguai, pertence à primeira categoria, o “Arco de Instabilidade”. O Arco do Mercosul Ampliado, que abrange Brasil, Argentina, Uruguai e Chile, integra a segunda categoria, o “Arco da Estabilidade”. Saint-Pierre salienta que um arco funciona “como compensador do outro arco estabilizando a situação e impedindo que ela se torne uma situação regional de instabilidade” (SAINT-PIERRE, 2006, p. 197). Leonardo Morlino argumenta que para uma definição “satisfatória” do conceito de estabilidade política<sup>7</sup> é preciso isentá-lo de elementos avaliativos, pois o conceito, geralmente, é empregado mais para justificar a conservação do que tratar da mudança, sendo assim, “um sistema político, por exemplo, é muitas vezes considerado estável justamente por ser capaz de manter o *status quo*”, entretanto, “a Estabilidade não é necessariamente, nem deve ser, o fim de todo o sistema” (MORLINO, 1998, p. 394).

Segundo Morlino, as definições de estabilidade que se identifica com o “equilíbrio estável” não colaboram para compreender o dinamismo político de uma determinada sociedade, pois o equilíbrio pode ser estático ou dinâmico por inúmeros fatores. O autor problematiza a associação indiscriminada entre estabilidade e equilíbrio estável apresentando dois motivos principais:

a) a noção de equilíbrio estável não leva longe e, em todo caso, não parece suscetível de se tornar operativa, devido à distância que separa esta concepção física da

<sup>7</sup> Morlino propõe a seguinte definição do conceito de estabilidade política: “*Estabilidade é a capacidade previsível que um sistema tem de se prolongar no tempo.* Deste modo, um sistema deve ser considerado estável quando, num momento dado, tido em conta um conjunto de sinais, é razoavelmente previsível que ele continuará no tempo” (MORLINO, 1998, p. 394, grifos do autor).

realidade social; b) o equilíbrio estável privilegia o *status quo*; ao contrário, para ser estável, isto é, para continuar no tempo, o sistema tem de ser capaz de mudar, adaptando-se aos desafios que vêm do ambiente; só uma constante adaptação à realidade sempre mutável permite que o sistema sobreviva. Pode-se, pois, afirmar que, paradoxalmente, um sistema em equilíbrio estável corre o risco de se tornar o mais instável (MORLINO, 1998, p. 395).

Portanto, ao considerarmos esta proposta de Morlino, a estabilidade e a instabilidade serão compreendidas não como fenômenos contraditórios radicalmente opostos, mas como um único fenômeno que varia de acordo com as circunstâncias específicas e particularidades de um sistema político e de uma comunidade política e seus diferentes atores. A caracterização da região andina como arco de instabilidade pela teoria dos arcos de equilíbrio regional pode servir como instrumento e justificativa de intervenção de grandes potências exógenas à região, a ideia de instabilidade remonta às concepções de Estado falido (ou Estados debilitados) e áreas não governadas. Estas concepções contribuíram para o delineamento da política militarista de “guerra às drogas” contra países produtores, principalmente os Estados andinos.

Oscar Medeiros Filhos (2010), como base na teoria dos arcos de estabilidade regional, sustenta que a integração regional no subcontinente sul-americano indica a existência de estabilidade (Cone Sul) e instabilidade (Amazônia e Andes). As sub-regiões instáveis são as mesmas com processo de integração menos pretensioso. O autor conclui que “os níveis de ‘integração geopolítica’ na América do Sul parecem obedecer a uma linha de gradação crescente entre a vertente atlântica (maior nível de integração/estabilidade) e a vertente pacífica (integração comprometida e instabilidade regional)” (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 65). A divisão da América do Sul proposta por Medeiros Filho parece-nos mais adequada para se pensar a América do Sul por considerar os diferentes níveis e dinâmicas de relacionamento, cooperação e integração entre os países da região, contudo, não coadunamos com a divisão em arcos de estabilidade e instabilidade devido às implicações anteriormente discutidas.

Para a viabilidade do presente trabalho, a região a ser considerada para a análise é a dos Andes, mais precisamente os países pertencentes à Comunidade Andina de Nações (CAN), que engloba maior parte da porção andina e parte da porção amazônica. Atualmente, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru conformam a CAN – o processo de integração mais antigo da América do Sul – e estes países estão ligados não apenas geograficamente e historicamente, mas também no que tange à integração, conflito interestatal, clientelismo, desigualdade e concentração de renda, crises políticas, proeminência das forças armadas e dependência externa, no âmbito da segurança. Estes países estão interligados principalmente pelo

compartilhamento de uma ameaça comum: o tráfico de drogas. Mas a região andina está também interconectada pela “geopolítica do tráfico de drogas” (DREYFUS, 2002; OLMO, 1993).

A análise geopolítica do tráfico de drogas proposta por Dreyfus procura apreender o papel de cada país, bem como os seus múltiplos atores, nas diferentes etapas da produção ao transporte de drogas ilícitas e como eles estão inseridos nas relações de conflito, cooperação e poder, também são incluídos na análise os padrões de interação entre as vulnerabilidades comum de um determinado grupo de países – no nosso caso são os países andinos pertencentes à CAN – e as ameaças colocadas pelo tráfico de drogas<sup>8</sup>.

Para fins desta pesquisa, privilegiaremos em nossa análise o envolvimento dos atores não-estatais e estatais nas atividades ilícitas do tráfico de drogas e no combate ao narcotráfico, assim como as relações entre os países que integram as redes narcotraficantes e seus esforços de cooperação em matéria de segurança frente à esta modalidade de crime organizado. As relações com os EUA se limitaram ao papel deste país no processo de construção do tráfico de psicoativos ilícitos como ameaça à segurança durante o século XX e princípios do século XXI. As relações bilaterais dos EUA com cada país andino em matéria de luta antidrogas poderá ser um tema abordado em trabalho futuro.

A geopolítica do tráfico de drogas proposta por Dreyfus procura uma abordagem que contemple as duas dimensões do Estado, a doméstica e a internacional, ou “interméstica”, assim como as relações e articulações existentes entre ambas e a segurança, são tratadas como um fenômeno relacional onde o âmbito externo não é dissociado do interno. Portanto, para compreender a segurança doméstica de um determinado Estado é preciso entender o padrão regional e internacional de interdependência de segurança no qual ele está inserido e os múltiplos atores intervenientes. Esta abordagem, mesmo apresentando algumas diferenças, corrobora com a perspectiva relacional e processual da sociologia política internacional (SPI) de Didier Bigo. Segundo este autor, o Estado “não é um ator, mas sim um campo de ações” e

---

<sup>8</sup> A proposta analítica do autor ainda está arraigada na concepção dicotômica entre “países produtores” e “países consumidores”. Esta forma de compreender a problemática do tráfico de drogas foi construída pelos discursos e percepções dos países ocidentais que enviesaram os textos contidos nos regimes internacionais a partir da década de 1980 (PASSETTI, 1991). Esta visão estanque não apreende a dinâmica do tráfico de drogas internacional e obnubila informações sobre a produção de drogas nos países do centro do capitalismo, como a produção de maconha em larga escala nos Estados Unidos e a fabricação de ecstasy na Holanda e em outros países europeus, ou mesmo não menciona que a América do Sul é uma das regiões que mais consomem cocaína (UNODC, 2014).

analisar a emergência do social “é seguir relações, quaisquer que sejam suas escalas”, pois o internacional “não é uma esfera de ação específica separada das demais (internas, sociais), mas o nome dado à investigação de entendimento mais transversal de sociedade de indivíduos” (BIGO, 2013, p. 187).

A segurança, de acordo com a perspectiva da SPI, se configura como uma técnica de governo que envolve diferentes profissionais do campo da segurança – ao contrário das concepções excepcionalistas – os quais definem a segurança através da rotinização de suas práticas, impondo as suas próprias definições de ameaça e perigo, bem como as tecnologias de poder-saber para administrar e gerenciar estas ameaças e perigos. Jeff Huysman (2006) aponta que o colapso da estrutura diplomático-militar e o alargamento do conceito de segurança no final dos anos 1980 e no decorrer dos anos 1990, colaboraram para o estreitamento entre segurança pública e defesa. A insegurança social, ao mesmo passo que configura a segurança interna, está conectada à segurança internacional, principalmente em questões atinentes ao crime organizado transnacional. De acordo com Bigo (2000; 2013), este processo fez com que a incerteza sobre as missões e tarefas e os limites entre os universos sociais da polícia e das forças armadas afetasse as organizações e as agências de segurança, tal como as identidades dos profissionais deste campo.

Nos Andes, o combate às drogas foi um elemento importante para que ocorresse este processo descrito por Bigo e Huysman. O tráfico de drogas permitiu que as agências de segurança andinas, sob influência norte-americana, reduzissem a distinção entre segurança interna e externa, aproximando funções delimitadas claramente entre a polícia e as forças armadas para combater uma ameaça que deve ser contida por ambos. A construção e a consolidação de um concerto internacional de regimes<sup>9</sup> de controle e luta contra as drogas consideradas ilícitas foi resultado de um longo processo que não se restringe apenas aos ditames de Washington, mas também abrangem inúmeras variáveis históricas, políticas, ideológicas, econômicas e sociais, que se articulam e se imbricam, entrelaçando interesses que

---

<sup>9</sup> De acordo com Stephen D. Krasner, “Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricões específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva” (KRASNER, 2012, p. 94). Para fins desta pesquisa, os regimes internacionais de drogas serão compreendidos a partir desta definição.

geraram o consenso sobre a ilegalidade das drogas psicoativas, reputando a elas o caráter de criminalidade e, mais tarde, de ameaça à segurança nacional e internacional. A “guerra às drogas” foi um dos principais fatores para que ocorresse o processo de “des-diferenciação”, assinalado por Bigo, cuja fusão entre segurança interna e externa faz com que os mundos do policiamento e da guerra, que tinham pouco em comum, se misturem para combater um inimigo sem rosto (BIGO, 2000).

A ausência de uma diferenciação entre problemas internos e externos de segurança está ligada às ações dos inúmeros agentes do campo da segurança, as quais não se limitam às fronteiras convencionais entre o doméstico e o internacional. O processo de des-diferenciação está adstrito às relações de poder e concorrências existentes entre grupos sociais que compõem o campo da segurança, o que descarta a existência de um ator capaz de decidir sobre as ameaças unilateralmente. Bigo, com base nos estudos de Pierre Bourdieu, percebe o campo da segurança como espaço social construído através da disputa entre as diversas posições dos agentes de segurança e conformado pelas agências de segurança e os lugares que elas ocupam nas esferas nacionais e internacionais. No interior do campo da segurança, podem ser ensejados processos de “unificação” capazes de concentrar atores diferentes em torno de uma determinada ameaça, o que pode levar a uma “homogeneização” das percepções ou das doutrinas de segurança, deste modo, uma ou mais questões passam a ser compartilhadas por mais de um ator (BIGO, 2000). Este processo de “unificação” descrito pelo autor ocorreu entre os países andinos entorno do tráfico de drogas. As drogas ilícitas passaram a ser uma ameaça compartilhada pelos governos andinos, as agendas de segurança dos Estados da região andina estiveram subordinadas às diretrizes norte-americanas de combate às drogas criando um foco comum de segurança nos Andes para tratar e eliminar o problema.

Existem, na região andina, múltiplas temáticas que influem na construção da agenda de segurança dos países da região. Estas temáticas podem ser divididas em cinco grupos principais: a) conflitos tradicionais adstritos aos litígios interestatais e fronteiriços; b) a presença dos Estados Unidos na região; c) crises domésticas concernentes à legitimidade das instituições estatais; d) conflitos internos ligados às questões políticas, sociais, étnico-culturais e identitárias; e) tráfico de drogas e o crime organizado transnacional.

*a) Conflitos tradicionais adstritos aos litígios interestatais e fronteiriços:*

No que tange aos conflitos convencionais, ou interestatais, o norte e noroeste do subcontinente sul-americano apresentam tensões remanescentes de litígios históricos – ou tensões novas que emergiram em contextos específicos – entre os países da região que se arrastam desde o último quartel do século XIX ao princípio do século XXI, colocando-os dentro de um quadro complexo de conflitos ligados principalmente a fatores territoriais, limítrofes e/ ou acerca de recursos naturais. Conforme argumenta Adrián Bonilla (1999), a imagem de um Estado coeso fortalece e legitima a sua existência e um dos seus sinais são as fronteiras, sendo que cada Estado faz uma leitura distinta dos referidos sinais. O resultado é um conjunto de valores internalizados que criam uma imagem de uma comunidade, a comunidade nacional e, ao mesmo tempo, a percepção do “outro” agressivo. Estas imagens identificam condutas e justificam a violência para defender a si “próprio” quando percebido em risco frente à ameaça do “estrangeiro”, o “outro”. Jorge I. Domínguez (2003) observa que a persistência de alguns conflitos históricos na América Latina, que se iniciaram no século XIX, estão relacionados a dois fatores principais: 1) o geográfico, pois as florestas e rios na América do Sul e Central, assim como a topografia montanhosa em determinadas áreas, colocaram óbices para demarcações físicas das fronteiras. A confecção de mapas inexatos contribuiu para o ressurgimento de conflitos, como foi o caso de Equador e Peru; 2) a interrupção dos processos de negociação que poderiam conduzir arranjos permanentes para manter a paz na América do Sul. Domínguez salienta que a mediação internacional, em muitos casos, serviu para “esfriar os conflitos” e não para resolvê-los. As “técnicas de congelamento” das demandas em uma conjuntura particular também tiveram resultados contraditórios, como foi o caso do Protocolo de Puerto España, assinado em 1970, entre Guiana e Venezuela, o qual estabeleceu o acordo entre os dois países para que ambos cessassem as suas reivindicações e o conflito. O que ocorreu foi a postergação do litígio para doze anos depois. Assim que o Protocolo expirou, a crise entre os dois países reiniciou e permanece sem solução.

Na década de 1990, Equador e Peru entraram em disputa pelo território da bacia do Rio Cenepa que permanecia sem definição limítrofe. A escalada do conflito culminou na guerra entre os dois países em 1995. Os dois países deflagraram um conflito armado de grandes proporções após a derrubada de um helicóptero MI-8TV do exército peruano por um míssil antiaéreo equatoriano em 29 de janeiro do referido ano. A partir daí os confrontos armados envolveram os exércitos e as suas forças áreas de ambos os países. O emprego de caças, helicópteros, aviões e combates com utilização de mísseis ar-ar se deu, principalmente,

pela dificuldade do acesso à região que é uma zona de floresta densa com condições climáticas que não favoreciam os movimentos militares e a logística para o combate.

De acordo com Bonilla, a altercação fronteiriça entre Equador e Peru está na própria fundação destes Estados como repúblicas. Cada um dos dois países narra os conflitos territoriais a seu modo, ou seja, “a construção de um imaginário nacional que dê sentido as instituições estatais e, ao mesmo tempo, lança as bases da comunidade imaginada – a nação – que foi erguida sobre mitos e relatos fundacionais relacionados à fronteira” (BONILLA, 1999, p. 19, tradução nossa). O conflito irrompe no meio de duas políticas externas inflexíveis que se baseiam em interpretações antinômicas sobre o tema fronteiriço. Conforme aponta o autor:

Estas políticas não deram espaço para formulação de processos e mecanismos de negociação que criassem condições para que tanto Equador como Peru fizessem concessões. Para o Equador, a política externa para o Peru foi concentrada na impugnação do Protocolo do Rio de Janeiro e na exigência de um acesso ao território amazônico. Por sua parte, o Peru tem sido constante: reconhecimento e execução irrestrita do Protocolo, mesmo apesar das suas carências técnicas, é considerado um instrumento técnica e juridicamente preciso (BONILLA, 1999, p. 19, tradução nossa).

Apesar das controvérsias em torno do litígio, a resolução do conflito aconteceu mediante a intervenção multilateral de Argentina, Chile, Brasil e EUA no longo processo de negociação de paz com os Estados garantes (estes países foram avalistas do Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro, ou Protocolo do Rio de Janeiro, subscrito em 29 de janeiro de 1942, para delimitação da fronteira entre os dois países e para pôr fim ao litígio), cuja conclusão ocorreu com a assinatura do Acordo de Brasília, em 1998, que demarcou as fronteiras entre os dois países andinos. A delimitação fronteiriça foi traçada sobre o fastígio da Cordilheira do Condor, a qual concedeu ao Peru o território disputado mais a extensão territorial de Tiwinza. Por sua vez, o governo peruano permitiu que o Equador tivesse a propriedade de uma área de 1 km<sup>2</sup> situada no território de Tiwinza, onde existia o acampamento militar do exército equatoriano, no entanto, a soberania sobre a região continuou sendo do Estado peruano.

Os conflitos interestatais nos Andes não foram impulsionados somente por questões fronteiriças. David Mares assinala que na América Latina a violência entre os Estados ocorreu por inúmeros outros motivos além das contendas limítrofes. Questões como a “imigração, o contrabando (incluindo as drogas ilícitas), as guerrilhas e até mesmo os desacordos na implementação de tratados ratificados por todas as partes podem e têm produzido severos conflitos, inclusive a ação militar” (MARES, 2003, p. 53, tradução nossa). As relações de

Colômbia com Equador e Venezuela foram abaladas por motivos ligados à guerrilha, ao tráfico de drogas e ao deslocamento forçado de populações. A título de ilustração, o quadro 1 a seguir lista sinteticamente os principais conflitos ocorridos e ainda vigentes na região andina:

**Quadro 1: Os Principais Conflitos Interestatais entre os Países Andinos**

CONFLITO INTERESTATAL	ESTADOS ENVOLVIDOS	PERÍODO DE MÁXIMA TENSÃO	NÍVEL DE TENSÕES E INSTABILIDADE	TIPO DE TERRITÓRIO EM DISPUTA	RECURSOS EM JOGO	TERCEIROS ATORES (como instigadores ou participantes ativos no conflito)	SITUAÇÃO ATUAL DAS HOSTILIDADES	ACORDOS DE RESOLUÇÃO
GUERRA DO PACÍFICO	BOLÍVIA E PERÚ VS. CHILE	1879 - 1884	Declaração Formal de Guerra	Delimitação fronteiriça marítima e terrestre	Guano e minerais como salitre	Empresas mineradoras com capitais britânicos	FINALIZADA	TRATADO DE ANCON 1883
GUERRA DO ACRE	BOLÍVIA VS. BRASIL	1899 - 1903	Declaração Formal de Guerra	Delimitação de fronteira terrestre	Látex e minerais	Seringueiros' separatistas	FINALIZADA	TRATADO DE PETRÓPOLIS 1903
GUERRA DO TRAPÉZIO DE LETÍCIA	PERÚ VS. COLÔMBIA	1932	Declaração Formal de Guerra	Delimitação de fronteira terrestre	Biodiversidade	Nenhum	FINALIZADA	TRATADO NA LIGA DAS NAÇÕES 1932
GUERRA DO CHACO	PARAGUAY VS. BOLÍVIA	1932 - 1935	Declaração Formal de Guerra	Delimitação de território terrestre (Chaco Boreal)	Petróleo	Standard Oil (EEUU), Moyal Dutch Shell (Holanda)	FINALIZADA	CONFERÊNCIA DA PAZ DE BUENOS AIRES 1938 - Legitimada em abril de 2009.
GUERRA PERUANA-EQUATORIANA	EQUADOR VS. PERÚ	1941	Declaração Formal de Guerra	Delimitação de fronteira terrestre	Petróleo, biodiversidade	Cias petrolíferas (EEUU e Britânicas)	FINALIZADA	PROTOCOLO DE PAZ, AMIZADE E LIMITES DE RIO DE JANEIRO - 1942
CRISE GUIANA ESEQUIBA	VENEZUELA VS. GUIANA	Fevereiro de 1966	Disputas por arbitragem internacional	Delimitação de fronteira terrestre	Biodiversidade, água e minerais	Delimitação reconhecida por Grã Bretanha na época que Guiana ainda era sua colônia	LATENTE	NENHUM
CRISE BOLÍVIA - CHILE	BOLÍVIA VS. CHILE	Fevereiro de 1978 - 2006	Ruptura das relações diplomáticas	Delimitação de fronteira terrestre e marítima - 'Meditenaneidad de Bolívia'	Minerais e pesca	Conselho Autônomo Aymara de Chile	LATENTE	ÚLTIMO ACORDO DE CHARAÑA 1975 (SUSPENSO EM 1978)

CONFLITO FALSO PAQUISHA	EQUADOR VS. PERÚ	Janeiro de 1981	Ataques e combates informais com ameaças diretas de Guerra	Delimitação de fronteira terrestre	Biodiversidade	Nenhum	FINALIZADA	ACORDO BILATERAL
CRISE DA CORBETA CALDAS	COLÔMBIA VS. VENEZUELA	Agosto de 1987	Mobilização e deslocamento de tropas	Controvérsia de delimitação marítima (do Golfo da Guajira)	Petróleo	Nenhum	FINALIZADA com negociações diplomáticas atuais	EM NEGOCIAÇÃO
CRISE PERÚ - CHILE	PERÚ VS. CHILE	1986	Disputas por arbitragem internacional	Controvérsia de delimitação marítima	Pesca	Nenhum	LATENTE	EM DISPUTA
CONFLITO DE CENEPA	EQUADOR VS. PERÚ	1995	Ataques e combates informais com ameaças diretas de Guerra	Delimitação de fronteira terrestre	Biodiversidade e água	Nenhum	FINALIZADA	ACORDO DE BRASÍLIA 1998
CRISE DE 'REYES'	EQUADOR VS. COLÔMBIA	2008	Ataques e combates informais com ameaças diretas de Guerra	Nenhum (violação da fronteira no contexto da guerra civil colombiana)	Indiretamente (Região rica em biodiversidade e água)	Governo dos EUA (Plano Colômbia) e Governo da Venezuela (surge como 3º setor direto no conflito ao lado do Equador)	FINALIZADA (Relativamente)	Encontro do Grupo do Rio. Em negociação para restabelecimento diplomático entre Equador e Colômbia.
CRISE VENEZUELA - COLÔMBIA	VENEZUELA VS. COLÔMBIA	2009 - 2010	Explicações a partir de consultas diplomáticas	Nenhum (desentendimento entre governos por Armas das FARC e Bases estadunidenses)	Indiretamente (Petróleo e biodiversidade)	Governo dos EUA (Plano Colômbia)	LATENTE	EM DISPUTA

Fonte: Adaptado de PIERI, Vitor Stuart G. da. A influência dos conflitos intermédios socioambientais no processo de integração política sul-americana: da Guerra do Pacífico à atualidade. In: 3º Encontro Nacional da ABRI, 2, 2011, Belo Horizonte. Disponível em: <[http://www.proceedings.sctelo.br/sctelo.php?pid=MSC000000122011000300056&script=sci\\_arttext](http://www.proceedings.sctelo.br/sctelo.php?pid=MSC000000122011000300056&script=sci_arttext)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

*b) A presença dos Estados Unidos na região andina:*

Para compreender a agenda de segurança dos países andinos é preciso considerar a influência dos Estados Unidos no seu processo de construção e consolidação. A presença dos EUA nos Andes se intensificou no decorrer da Guerra Fria principalmente para conter a disseminação do comunismo na América Latina. Para levar a cabo este objetivo, a estratégia anticomunista se valeu de intervenções militares, de fornecimento de treinamentos de contrainsurgência às forças armadas e de apoio a golpes militares e a regimes autoritários nos países latino-americanos.

Com o fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética, os EUA se tornaram a única superpotência mundial capaz de afirmar o seu poder global através da “supremacia militar, monetária e financeira norte-americana a serviço do seu grande capital, disposta a impedir, por um lado, o fortalecimento ou surgimento de potências concorrentes e, por outro, a realização de um grande acordo internacional que limite as ações dos EUA” (SANTOS, 2007, p. 68).

Monica Herz (2002) assinala que a América Latina, no contexto pós-Guerra Fria, não figurou como uma região de alta prioridade para os EUA, no entanto, os objetivos estratégicos de Washington para o subcontinente nesse contexto se concentraram em duas agendas principais: “a promoção das reformas neoliberais e o combate ao comércio ilícito de drogas” (HERZ, 2002, p. 86). Por sua vez, Adrian Bonilla (2006) corrobora com a abordagem de Herz ao destacar que os países da CAN deixaram de ser prioridade estratégica dos EUA após a derrocada soviética. A política externa estadunidense para os países andinos se “enraizou” numa agenda regional, mas é executada bilateralmente de forma limitada e restrita à segurança e ao comércio. No que tange à segurança nos Andes, o autor aponta que, com o fim da Guerra Fria, o narcotráfico e o conflito colombiano se tornaram assuntos de relativa importância para os EUA, e com os atentados de 11 de setembro de 2001, o terrorismo e o narcotráfico, bem como o comércio de armas e a lavagem de dinheiro associados estas duas atividades, se tornaram temas centrais da agenda estadunidense para região andina. Para Consuelo A. Beltrán (2007), as relações entre EUA e a região andina na última década giraram em torno de três temas prioritárias: “a política antinarcóticos, a cruzada antiterrorista e as medidas de liberalização econômica e comercial impostas por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC)” (BELTRÁN, 2007, p. 95, tradução nossa).

Conforme abordado pelos autores supracitados, as políticas de combate às drogas e a construção deste tema como ameaça à segurança nos Andes foram fortemente influenciadas pelos os Estados Unidos. Conforme ressalta Herz,

Observa-se que a política de segurança norte-americana na região está impregnada de tensões. A militarização do combate ao narcotráfico atinge o processo de construção de um paradigma democrático para a região ao longo da década de 1990. Paradoxalmente, a política de combate às drogas na Colômbia tem solapado as bases institucionais de uma das mais tradicionais democracias latino-americanas. Ademais, o combate às drogas na região andina não tem favorecido o desenvolvimento de uma cultura de proteção aos direitos humanos. Da mesma forma, a tendência do atual governo, congruente com sua perspectiva de ordem hegemônica de concentrar-se em medidas unilaterais e relações bilaterais abala os alicerces das instituições multilaterais geradas durante a última década (HERZ, 2002, p. 99).

No pós-Guerra Fria, a agenda antidrogas norte-americana incidiu sobre as agendas de segurança dos países andinos, corroborando para os processos de policialização das forças armadas, as quais são empregadas em atividades de controle de drogas, combate ao crime organizado transnacional e garantia da lei e da ordem, e de militarização da polícia por meio de treinamentos, armamentos, formação de equipes especiais e operações guiadas por modelos militares para combater os ilícitos transnacionais.

Para Peter B. Kraska, a militarização é a implementação da ideologia do militarismo. Segundo o autor, o militarismo “é um conjunto de crenças, valores e premissas que enfatizam o uso da força e a ameaça de violência como meios mais adequados e eficazes para resolver os problemas” (KRASKA, 2007, p. 503, tradução nossa). Portanto, a militarização da polícia é o processo pelo qual as instituições policiais recorrem aos princípios do militarismo e ao modelo militar para consecução dos seus objetivos e a militarização do combate às drogas seria o emprego desses princípios e modelos militaristas, e do próprio exército, para eliminar a produção, a distribuição, o tráfico e o comércio de drogas ilícitas. Kraska reitera que:

Metáforas como a guerra contra as drogas, crimes e terrorismo desempenham um papel poderoso na construção da realidade: eles moldam práticas discursivas, esclarecem valores e compreensões, e orientam os processos de resolução de problemas. Enquadrar os problemas de crime, terrorismo e drogas utilizando a linguagem militarista, assim, provavelmente vai resultar em pensamentos e ações que correspondem com a guerra / paradigma militar (KRASKA, 2001 apud KRASKA, 2007, p. 505, tradução nossa).

Na região andina, a militarização das guerras às drogas e a policialização das forças armadas para este intento foram cabalmente impulsionadas pelas agendas de segurança nacional e hemisférica dos EUA, esses dois processos podem ser visualizados nas principais

políticas de drogas de Washington para os países andinos como a Iniciativa Andina (1989), o Plano Colômbia (2000) e a Iniciativa Regional Andina (2002).

*c) crises domésticas concernentes à legitimidade das instituições estatais:*

As instituições estatais nos países andinos sofreram um longo processo de deslegitimação no decorrer do século XX. Os Estados da região não deram respostas satisfatórias para a resolução dos conflitos existentes e muito menos conseguiram legitimar as decisões de suas autoridades. A região andina passou por uma experiência de dificuldades econômicas com a implantação de políticas neoliberais mal sucedidas que desaceleraram o crescimento e aumentaram a volatilidade financeira, agravando os problemas estruturais da pobreza e da desigualdade na última década do século passado e nos primeiros anos do século XXI. Cada país apresentou configurações e cenários políticos e sociais particulares distintos entre si. As políticas econômicas domésticas norteadas pelo Consenso de Washington contribuíram para a crise política e o descrédito das instituições. Segundo Andrés Solimano (2005), os países andinos tiveram um número elevado de mudanças constitucionais que levaram à aprovação de uma nova constituição no transcurso do século passado. Nos países pertencentes à CAN, o Equador é o que teve mais mudanças, totalizando sete constituições, seguido de Bolívia, com cinco constituições, Peru com quatro constituições e Colômbia com apenas uma nova constituição aprovada em 1991. Para o autor, esta frequência de mudanças nas regras básicas da sociedade é um dos indicadores de instabilidade das instituições na região. Solimano adiciona outro fator de instabilidade política, as recorrentes crises presidenciais, ou seja, quando um presidente, por inúmeras razões, que vão de golpe de Estado à renúncia, não consegue concluir o seu mandato constitucional.

O quadro econômico e social colaborou para dificultar a governança nos países andinos que foram marcados por instabilidade política e rotatividade de presidentes (como foram os casos de Bolívia e Equador), baixos índices de eficácia institucional, crises políticas recorrentes e violência (sobretudo na Colômbia) que afetaram a consolidação da democracia. Na Colômbia, o cenário é caracterizado por uma crise atravessada pelo conflito interno armado violento que coloca em questão o próprio Estado colombiano, principalmente quando esse fenômeno de longa duração no país se articula com outros fenômenos de natureza transnacional e ilegal, como é o caso das redes de tráfico de drogas. No Equador, por sua vez, emergiu uma crise de legitimidade institucional relacionada com a instabilidade governamental, que aparece na segunda metade dos anos 1990 se estendendo até a posse de

Rafael Correa, em 2007. No Peru, ocorreu uma crise no sistema político e eleitoral com o advento do autogolpe e do autoritarismo de Alberto Fujimori (1990-2000), marcado por escândalos de corrupção, desvio de recursos públicos, assassinatos e intimidação política envolvendo o chefe do Serviço de Inteligência Nacional do Peru, Vladimiro Montesinos. Com a crise de legitimidade de seu governo, Fujimori fugiu do país para não ser julgado pelos seus crimes. Por fim, na Bolívia, o cenário político e social no começo dos anos 2000 foi de conflitos e inúmeros protestos sociais, principalmente de grupos camponeses e indígenas, que questionavam a legitimidade e autoridade política com sucessivas trocas de governos até a chegada de Evo Morales ao poder, em 2006.

*d) Conflitos internos ligados às questões políticas, sociais, étnico-culturais e identitárias:*

No arco andino, por exemplo, o conflito colombiano se arrasta desde os acontecimentos ocorridos em 1948. Conhecido como *La Violencia*, esse período é marcado por confrontos entre os defensores do Partido Conservador Colombiano e o Partido Liberal Colombiano. Para Forrest Hylton (2010), *La Violencia* (1946-1957) “foi uma época que misturou terror oficial, sectarismo partidário e políticas de terra arrasada que resultaram da confluência da crise da república cafeeira, da debilidade do Estado central e da concorrência pelos direitos de propriedade, principalmente no eixo do café” (HYLTON, 2010, p. 71). A revolta popular buscava destruir os símbolos de poder e privilégio da oligarquia dominante e se espalhou pela capital do país ficando conhecida como *Bogotazo*. O período da *La Violencia* foi caracterizado por uma guerra civil com confrontações violentas entre liberais e conservadores, que perdurou por quase dez anos, alcançando o número de 200 mil pessoas mortas (STOKES, 2005)<sup>10</sup>. O conflito teve fim com um pacto para a formação de uma coligação entre os dois partidos, intitulada de Frente Nacional, em 1958. Com a formação da Frente Nacional, foi estabelecida a alternância de poder entre os dois partidos permitindo também o alinhamento de ambos para o fortalecimento das forças armadas colombianas para supressão das revoltas populares e das guerrilhas armadas rurais como forma de combater a instalação do comunismo no país (STOKES, 2005).

A instabilidade política da Colômbia neste período foi interpretada pelos EUA como uma “ameaça” aos seus interesses na região. O Departamento de Estado chegou a declarar que

---

<sup>10</sup>No que tange ao número de mortos nos confrontos na época da *La Violencia*, Forrest Hilton aponta que foram assassinadas aproximadamente 300 mil pessoas, das quais 80% eram homens camponeses e analfabetos (HYLTON, 2010, p. 72).

a crise colombiana era uma “ameaça” às estratégias políticas e econômicas norte-americanas devido à proximidade da Colômbia com o Canal do Panamá. O conflito colombiano ganhou contornos internacionais, ou intermésticos, já na década de 1950, quando entra nos cálculos estratégicos geopolíticos e geoeconômicos dos EUA. O *Plan Lazo*, lançado em 1964, era uma estratégia contrainsurgente que tinha como principal objetivo aniquilar os inúmeros grupos armados remanescentes da *La Violencia* nas zonas rurais da Colômbia, sobretudo no sul (HYLTON, 2010). A estratégia de contrainsurgência do Plan Lazo agravou a situação do conflito na Colômbia. Inúmeros massacres, assassinatos e torturas contra guerrilheiros e camponeses – organizados em grupos de autodefesa – foram perpetrados por militares colombianos. Nesse contexto, surgiram as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - Exército do Povo (FARC ou FARC-EP) após a fragmentação dos guerrilheiros *liberales limpios* e o fortalecimento dos guerrilheiros *comunes*, tendo na Operação Marquetalia, desenhada com o objetivo de suprimir as “Repúblicas Independentes”<sup>11</sup> – que fazia parte do Plan Lazo. As FARC se orientavam pela ideologia marxista-leninista, se distinguindo das guerrilhas liberais por sua estrutura militar mais rígida e um objetivo político mais definido. As investidas militares do governo colombiano para conter o avanço do comunismo no país fizeram com que pululassem inúmeros grupos guerrilheiros como o Exército de Libertação Nacional (ELN), em 1965, o Exército Popular de Libertação (EPL), em 1967 e o Movimento 19 de Abril (M-19), em 1970, entre outros, e, posteriormente, grupos paramilitares antiguerrilha, como a Aliança Americana Anticomunista (AAA ou Triplo A), em 1978, as Autodefesas Campesinas de Córdoba e Urabá (ACCU), no início da década de 1980, as Cooperativas de Vigilância e Segurança Privada (CONVIVIR), criadas em 1994 e as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), em 1997, para citarmos alguns desses primeiros grupos. A emergência destes atores corroborou para o agravamento e prolongamento do conflito colombiano até os anos 2000<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup>O termo “Repúblicas Independentes” foi cunhado pelo senador Álvaro Gómez Hurtado, líder conservador, numa sessão do Senado colombiano em 23 de outubro de 1961, para denunciar a existência de territórios não controlados pelo Estado colombiano. Essa denúncia de Hurtado fez com que crescesse a pressão sobre o presidente Guillermo León Valencia, também do partido conservador, para exterminar a sangue e fogo o enclave comunista (LEONGÓMEZ, 2006b).

<sup>12</sup>Rodríguez (2010) acentua que os dados referentes ao conflito colombiano demonstram a magnitude do problema e revelam a situação alarmante do país na última década do século passado. O autor destaca que a Colômbia tinha dentro de suas fronteiras o maior número de refugiados de guerra no mundo. Eram cerca de 1.900.000 refugiados e cerca de 500.000 foram obrigados a se exilarem por conta do conflito armado. Rodríguez enumera ainda que 2.000 menores faziam parte de guerrilhas e 3.000 foram arregimentados pelos paramilitares. O autor assinala que o conflito afetou a economia do país, fazendo com que o crescimento despencasse 5% no ano de 1999, paralisou a reforma agrária, as guerrilhas, os “cartéis” da cocaína dos anos

Na região andina há diferentes fontes de tensões domésticas que compõem o cenário de conflitos na região, os quais incidem sobre a construção da agenda de segurança andina. A questão da identidade, ou melhor, das identidades, são mananciais de tensões entre as diversas comunidades locais e o Estado-nação centralizador, principalmente no que concerne às distintas reivindicações autonomistas. A crise de legitimidade das instituições do Estado colocou também em questão a centralização das atribuições administrativas, das responsabilidades e do poder em um governo central gerando maior pressão e tensão política com os governos locais. Os movimentos descentralizadores, regionalistas e/ ou autonomistas não são temas novos na história da região andina. Esses movimentos se manifestam constantemente, irrompendo conflitos que desestabilizam o governo central. Na Bolívia, emergiram identidades regionais que colocaram em questão o próprio Estado boliviano em Cochabamba e nos departamentos da chamada “meia lua” (Pando, Beni, Santa Cruz<sup>13</sup> e Tarija). Outro caso sintomático dessa questão ocorre entre as oligarquias e grupos dominantes localizados cidades de Guayaquil e Quito no Equador. No caso peruano, há tensões históricas latentes de Cuzco e Arequipa contra o governo central.

Outra fonte de tensão política e sociocultural doméstica está ligada aos diferentes movimentos sociais indígenas nos Andes, principalmente na Bolívia e no Equador e, em menor grau, na Colômbia e no Peru. Esses movimentos ganharam força na passagem da década de 1980 para a década de 1990, contexto esse marcado pela liberalização da economia que acirrou mais ainda a exclusão social e política de cunho racista, hierárquico e autoritário. Os movimentos indígenas trazem à tona o questionamento da legitimidade do Estado e da própria constituição da sociedade que foi erigida sobre bases não democráticas, tendo como sua maior expressão a experiência de regimes políticos autoritários. A emergência das identidades indígenas colocou em questão o imaginário social da homogeneidade e a própria ideia de nação, colocando no centro do debate político a construção de um Estado plurinacional como uma nova forma de comunidade imaginada, como foi caso da Bolívia e do Equador<sup>14</sup>. Esses movimentos indígenas não se resumem ao rompimento ou deslegitimação

---

1980 e os paramilitares na década de 1990 acabaram por agravar a situação de concentração de propriedades, impulsionando o deslocamento interno de milhares de camponeses sem-terra.

<sup>13</sup>Em Santa Cruz se encontra a principal organização autonomista e regionalista da Bolívia, a União Juvenil Cruceñista (UJC), fundada em 1957. A UJC é um dos movimentos de maior oposição ao governo de Evo Morales e ao seu partido Movimiento al Socialismo (MAS).

<sup>14</sup>Bolívia e Equador se autodenominaram Estados plurinacionais a partir de suas novas constituições aprovadas no ano de 2008. A ideia de Estado plurinacional se contrapõe ao Estado clássico unificador e uniformizador de matriz européia, como forma de rompimento da colonialidade e criação de novos paradigmas de organização

dos sistemas políticos ou defesa de territórios e recursos naturais. As lutas das populações indígenas estão também relacionadas à demanda por inclusão social e nas atividades políticas e econômicas, essas lutas e conflitos impõem aos Estados diferentes desafios para criação de iniciativas e políticas públicas capazes de reconhecer as múltiplas identidades e incluí-las na sociedade e nos processos decisórios democráticos.

As crises econômicas, que persistiram por décadas resistindo às mudanças de governos e de modelos econômicos, tiveram impactos significativos na região andina. Entre os seus sinais mais patentes se sobressaem o crescimento ininterrupto do desemprego e da precarização do trabalho, os baixos índices de desenvolvimento humano (IDH) e o aprofundamento da desigualdade socioeconômica entre ricos e pobres (SOLAMINO, 2005). Ademais, a corrupção cresceu em ritmo acelerado se espalhando além das fronteiras e se generalizando por todos os estratos sociais. Estes fatores corroboraram para a persistência da criminalidade difusa, da violência social e política, dos deslocamentos internos forçados e imigrações internacionais, do tráfico de drogas e do crime organizado transnacional.

*e) Tráfico de drogas e o crime organizado transnacional*

O combate ao cultivo e tráfico de drogas, o conflito colombiano e a influência dos Estados Unidos incidiram tenazmente sobre agenda política e de segurança da região andina. O tráfico de drogas, fator mais recente e não menos determinante, nas duas últimas décadas do século XX e na primeira do século XXI influiu sobremaneira na economia, na corrupção e na violência, do mesmo modo que fez estremecer as relações entre os Estados nos Andes, as políticas nacionais e no plano das relações internacionais, afetou as relações dos “países produtores” com os “países consumidores”. A luta antidrogas, na contemporaneidade, é uma das questões que mais mobilizou os países andinos a se articularem e a se engajarem para contê-la.

O tráfico de psicoativos ilícitos e a sua cadeia produtiva são pontos-chave para compreender as políticas de segurança nos Andes, tanto na esfera doméstica quanto na regional. Como veremos adiante, com o final do conflito bipolar, o combate às drogas se tornou um dos problemas prioritários dentro da agenda política e de segurança hemisférica. No final dos anos de 1980, o tráfico de drogas passa a ser o principal inimigo dos EUA, cuja

---

social, política e identitária, visando atender às reivindicações de povos e nações alijados do “processo civilizador” ocidental.

estratégia é refrear a oferta de drogas aumentando a repressão nos “países fontes”, quando muito, a demanda só foi tratada como consequência da produção de substâncias ilícitas – os crimes provocados pelos usuários de drogas – e não como um dos fatores que impulsionam e aumentam a extensão dos tentáculos da indústria das drogas ilícitas que divide o seu trabalho internacionalmente entre produtores, traficantes e consumidores (GUÁQUETA, 2004; TOKATLIAN, 2009).

O tráfico de drogas e o crime organizado em suas diferentes atividades são percebidos com uma das principais ameaças transfronteiriça à segurança e à democracia não só nos Andes, mas também toda América Latina, seja pela violência ensejada por estas atividades ou mesmo pela sua capacidade de cooptar e corromper as instituições públicas. Portanto, “o crime organizado não é contra-estatal, seu objetivo não é derrocar um regime ou uma institucionalidade, porque a violência contra o Estado não é sua característica: o que ele busca é ter graus altos de controle sobre essa institucionalidade” (MARTÍNEZ, 2012, p. 31, tradução nossa).

As atividades ilícitas das organizações criminosas são cada vez mais transnacionalizada que se utiliza dos crescente fluxos financeiros, humanos e de bens para realizar as suas operações, exigindo cada vez mais respostas multilaterais e fortalecimento da cooperação para combatê-los. Entretanto, no afã de combater as diferentes modalidades de organizações criminosas (traficantes de armas e de pessoas, contrabandistas de diversos matizes, entre outros), mas principalmente o tráfico de drogas, em muitos casos, levou a um emprego constante das forças armadas para combatê-lo, inclusive em centros urbanos.

## **2.2. Configuração Histórica da Integração Regional Andina: Do Pacto Andino à Comunidade Andina**

A ideia de integração da América Latina, como diferentes autores já mostraram (DORATIOTO, 1994; VILABOY, 2007; SILVA, 2009; GOMES, 2010; FIGUEIREDO, 2011), tem suas origens no século XIX, quando começaram os processos de independência dos países do continente, Simón Bolívar deu início à campanha sul-americana de libertação das colônias. Na Carta da Jamaica redigida em 1815, Bolívar manifestou o seu anseio em formar uma confederação hispano-americana com as ex-colônias que pertenciam à monarquia espanhola. A primeira experiência desse tipo foi a Grã Colômbia (1819-1831), criada pelo próprio Bolívar e, mesmo com pouco tempo de existência, representou o primeiro modelo de

integração nas Américas<sup>15</sup>. Os ideários de uma América Latina unida em um único projeto de integração, como pretendia Bolívar, ou melhor, como pretenderam certas releituras do pensamento bolivariano, foram deteriorados pela experiência histórica latino-americana desde as guerras pela emancipação e a construção de novas estruturas políticas para consolidar as recém-criadas nações na América independente.

A formação dos países andinos é produto desse processo histórico e as suas experiências recentes são pertinentes para se verificar as divergências de projetos políticos regionais. A região andina está marcada por dissensões e atritos entre os diferentes modelos de integração, como é o caso de Colômbia e Peru, voltados para acordos bilaterais de livre comércio com os Estados Unidos e para a recente Aliança do Pacífico, (além dos dois países, conta com a participação do Chile e do México), e, do outro lado, a Bolívia e Equador que, em conjunto com a Venezuela, Cuba e Nicarágua (para citar alguns dos seus membros mais proeminentes), buscam um modelo de integração que procura aprofundar a consolidação da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA).

A integração regional<sup>16</sup> é uma associação institucionalizada de países dentro de um determinado território geográfico definido, que pode variar de região para região e de formas e modelos. As diferentes abordagens teóricas consagradas nos estudos de Relações Internacionais sobre os processos de integração regional utilizam a União Europeia como paradigma explicativo e tipo ideacional a ser alcançado por todos. Problematizar tais abordagens é possibilitar novos horizontes de análises que permitam uma compreensão

---

<sup>15</sup> No Congresso Anfictiônico do Panamá, ocorrido em 1826, se reuniram os representantes da Grã Colômbia, do México, do Peru e das Províncias Unidas da Centro-América (territórios que hoje compreendem doze países latino-americanos) e contou com um observador da Grã-Bretanha e dos Países Baixos com o intuito de discutir a formação de unidade política entre os povos do continente americano. Bolívar propôs o encerramento do trabalho escravo e a criação de exército continental, esta última propositura tinha em vista a preocupação com os projetos ofensivos da Santa Aliança impulsionados pela restauração do absolutismo na Espanha. Todavia, três grandes países se opuseram à proposta bolivariana: Brasil, Estados Unidos e a Grã-Bretanha. O Brasil e os EUA não corroboravam com a cessação do regime escravista devido aos seus interesses econômicos nesta atividade. Para o império brasileiro os ideais republicanos não serviam aos interesses monárquicos. Os EUA não aceitavam o ideário do pan-americanismo por conta de suas pretensões expansionistas. E a Grã-Bretanha, grande potência econômica da época, via no pan-americanismo uma ameaça às suas pretensões hegemônicas na região (VILABOY, 2007).

<sup>16</sup>De acordo com Mônica Herz e Andrea Ribeiro Hoffman, “o termo integração regional envolve dois conceitos básicos: integração e região. Uma região pode ser definida por critérios econômicos, socioculturais, político-institucionais, climáticos, entre outros, mas remete necessariamente a uma localidade territorial onde essas características ocorrem. Essa localidade pode ser geograficamente contínua, ou não, e pode mudar ao longo do tempo, o que dificulta a determinação das fronteiras de certas regiões, mas o importante a ser destacado é que uma região tem sempre uma correspondência territorial. A integração pode ser definida como um processo ao longo do qual atores, inicialmente independentes, se unificam, ou seja, se tornam parte de um todo. Os atores envolvidos em um processo de integração podem ser classificados segundo dois critérios. Primeiramente, podem ser governamentais ou não governamentais[...]. Em segundo lugar, podem ser nacionais, subnacionais ou transnacionais” (HERZ; HOFFMAN, 2004, 159-160).

maior dos processos de integração latino-americanos ao longo da história, e, no nosso caso específico, buscar compreender elementos que são peculiares à Comunidade Andina.

O processo de integração econômica, política e social na região andina passou por profundas transformações ao longo da sua trajetória histórica. A Comunidade Andina de Nações (CAN) teve a sua origem no Pacto Andino com a assinatura do Acordo de Cartagena, em 26 de maio de 1969, entre Bolívia, Colômbia, Chile, Peru e Equador, tornando-se a primeira organização econômica internacional da América do Sul com o propósito de estabelecer a integração e a cooperação econômica e social. O Pacto Andino recebeu posteriormente o nome de Grupo Andino. Em 13 de fevereiro de 1973, a Venezuela aderiu ao bloco e o Chile deixou o grupo em 30 de outubro de 1976, quando Augusto Pinochet ascendeu ao poder por meio de golpe militar.

Germánico Salgado (1998, p.6), objetivando analisar o processo de formação da Comunidade Andina de Nações, elaborou uma cronologia da integração andina dividindo em quatro fases: a primeira seria de 1969 à 1976, fase de constituição e consolidação do grupo andino; a fase seguinte teria sido de 1976 à 1982, momento esse em que ocorre um enfraquecimento da integração; a terceira fase, que vai de 1983 à 1988, é marcada pela estagnação; por fim, o período de 1989 em diante, fase que modificou radicalmente o Acordo de Cartagena e é caracterizada pela reativação da integração e abertura para o mercado externo.

Para compreendermos o processo histórico de configuração da Comunidade Andina, não descartaremos por completo a divisão cronológica de Germánico Salgado, no entanto, propomos outra delimitação temporal para descrever as diferentes fases pelas quais passou o bloco andino. O recorte temporal começará pela Declaração de Bogotá, que lançou as bases para a formulação do Acordo de Cartagena e a constituição do Pacto Andino que abrange o final da década de 1960 e de 1970. Depois será discutido o momento de estagnação e de reformulação do Grupo Andino. Em seguida, discorreremos sobre a passagem dos anos 1980 para os anos de 1990, período em que ocorre um novo impulso integracionista a partir de um redesenho do projeto de integração andina. A década de 1990 foi marcada pela criação e consolidação da Comunidade Andina de Nações e de suas instituições, nesse período ocorreu o alargamento da agenda comunitária andina para temas sociais e de segurança. Nesse contexto o tráfico de drogas passou a figurar como uma das principais preocupações da agenda de segurança da região, o que motivará os países andinos a orquestrarem, no âmbito

da CAN, formas de cooperação em matéria de segurança para combater o tráfico de drogas ilícitas.

*a) Década 1960 e 1970: Da Declaração de Bogotá ao Acordo de Cartagena e o Surgimento do Pacto Andino*

O projeto de integração que antecedeu o Pacto Andino foi a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada originalmente no ano de 1960, em Montevideu, contou em seu início com a participação de Argentina, Brasil, México, Paraguai, Peru e Uruguai, anos mais tarde, incorporou mais quatro Estados da zona andina, além do México. O principal objetivo da ALALC era a consolidação de mecanismos de liberação parcial do comércio entre seus países membros, entretanto, o seu alcance foi limitado. A liberação do comércio ficou comprometida pelos interesses internos de cada país e os incentivos para diminuir as barreiras comerciais não foram suficientes para superar os obstáculos advindos das assimetrias entre os países mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos da América Latina (BARRAL; BOHRER, 2010, p. 92).

A aposta na integração como vetor para o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos começou a se mostrar contraproducente com a estagnação da ALAC a partir de 1967, “já que não conseguiu mudar a dinâmica do comércio internacional nem o grau de desenvolvimento industrial” (MOREIRA et al, 2010). A ALALC também não conseguiu promover uma harmonização real das políticas econômicas entre os países membros e a falta de equidade da distribuição inter-regional dos benefícios obtidos pela integração despertou a desconfiança dos Estados menos desenvolvidos para com o bloco econômico.

Em 1966, os presidentes do Chile, Venezuela, Colômbia e Equador, mais os representantes de Bolívia e Peru<sup>17</sup>, reuniram-se com o objetivo de procurar alternativas para as disparidades geradas pela ALALC, quando assinaram uma declaração em que exprimiram a necessidade de se fazer avançar uma ação conjunta para conseguir realizar

dentro da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, a aprovação de medidas concretas que atendam os propósitos formulados na presente declaração e, em especial, que se adotem fórmulas práticas que forneçam o tratamento adequado à condição de nossos países, cujas características correspondem as de menor

---

<sup>17</sup> Quem participou das reuniões foram: Carlos Lleras Restrepo presidente da Colômbia; Eduardo Frei Montalva, presidente do Chile; Raúl Leoni, presidente da Venezuela; Galo Plaza, ex-presidente e foi como delegado do presidente equatoriano Clemente Yerovi Indaburu; e Fernando S. López Aldana, presidente do Banco Central de Reserva do Peru (VIDAL, 2013).

desenvolvimento econômico relativo ou de mercado insuficiente. Todo ele como meio indispensável para alcançar o desenvolvimento harmônico e equilibrado da região, de conformidade com o espírito do Tratado de Montevideu (DECLARACIÓN DE BOGOTÁ, 16 de agosto de 1966 apud GARAY, 1979, p.17, tradução nossa).

A Declaração de Bogotá, que é a base do Acordo de Cartagena, elucida bem o inconformismo dos países andinos com os pífios resultados da ALALC, pois estes países tinham como principais objetivos a promoção do desenvolvimento menos assimétrico, a aceleração do crescimento através da integração econômica e da criação de condições para que a ALALC fosse convertida em um mercado comum (GARAY, 1979).

Esse interstício entre 1966 (Declaração de Bogotá) e 1969 (Acordo de Cartagena) foi um período de formulação e construção teórica do processo de integração, os principais arquitetos do Pacto Andino foram Carlos Lleras Restrepo (presidente da Colômbia, 1966-1970), Eduardo Frei Montalva (presidente do Chile, 1964-1970) e Germánico Salgado (economista e político equatoriano membro da Junta do Acordo de Cartagena). Esses atores foram fundamentais para a teorização, articulação política e a construção de uma “consciência integracionista” nos Andes. Para Frei Montalva, a América Latina passava por um período de forte “nacionalismo continental, crescente e acentuado”, no entanto, ele tinha “consciência de que o esquema da ALALC não estava desenhado para os países medianos como Chile, Colômbia e Venezuela e nem para os pequenos, Bolívia e Equador” (VIDAL, 2013, p. 76).

Para os países andinos, a ALALC não satisfazia as suas necessidades motivando-os a procurarem outras formas de atender os seus interesses econômicos e, a partir de suas próprias iniciativas, as nações andinas desenharam um novo projeto de integração com o propósito de estimular a ampliação de seus mercados. Em decorrência desse projeto, foi assinado o Acordo de Cartagena em 1969, subscrito originalmente por Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru, posteriormente, em 1974 a Venezuela aderiu ao Pacto Andino (PRADO, 1997, p. 35).

O Pacto Andino impulsionou a economia, trazendo benefícios para os países signatários<sup>18</sup>. No entanto, o crescimento econômico da região gradativamente foi perdendo a sua força. O panorama que parecia favorável nos primeiros anos da década de 1970, em relação ao comércio mundial, foi afetado pela crise econômica que se alastrou pelo globo atingindo direta e indiretamente os países andinos no final da mesma década. As crises

---

<sup>18</sup>De acordo com Germánico Salgado (1998, p. 6), de 1971 a 1976, o Grupo Andino avançou com o fim das restrições e dos encargos sobre o comércio interno e com a adoção da tarifa externa mínima comum, repercutindo positivamente sobre o comércio aumentando as exportações intrabloco de US\$ 111 milhões em 1970 para US\$ 613 milhões em 1976.

subsequentes do petróleo, em 1973/1974 e em 1978/1979, fizeram com que países petrolíferos depositassem enormes quantias em bancos internacionais, estes por sua vez, viam nos governos autoritários latino-americanos um negócio altamente rentável e disponibilizaram recursos a estes clientes com taxas de juros elevadas. Deste modo, os países da América Latina aumentaram significativamente a sua dívida externa, sendo parte dos gastos destinados a grandes obras de infraestrutura (MOREIRA et al, 2010, p.259).

O colapso econômico da década de 1970 refletiu-se numa gradual redução de créditos e das ajudas financeiras por parte dos países mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos, tornando premente a necessidade de integração entre os países da América Latina. A finalidade da integração nesse contexto era conseguir um desenvolvimento mais autônomo entre os países que compartilhavam problemas comuns e a cooperação política e econômica era um meio para se atingir esta meta. Mas o processo de integração passou por um período de difícil sustentação, pois a crise econômica não deixou alternativa para os governos andinos a não ser adotar medidas protecionistas que se chocaram frontalmente com o Programa de Liberação, deixando-o em segundo plano.

Cada nação que integrava o Pacto Andino tinha os seus interesses particulares. O processo de integração foi mais vantajoso para uns do que para outros. Após uma década, o Acordo de Cartagena não conseguiu lograr os êxitos almejados incorrendo nos mesmos problemas de distribuição econômica da ALALC e da ausência da sociedade civil na participação desse processo. Esse e outros problemas, como as questões de conjuntura doméstica, ligadas ao governo do General Pinochet, fizeram com que o Chile deixasse o bloco em 1976. Segundo Salgado (1998), o golpe militar de 1973 no Chile mudou por completo as teses políticas do governo chileno e essa mudança ficou evidenciada desde 1974 com o fortalecimento do neoliberalismo no país.

Além dos problemas econômicos regionais e políticos domésticos, havia uma desconfiança entre os países membros do Pacto Andino em relação às disputas fronteiriças clássicas. A Guerra do Pacífico, que envolveu Bolívia Chile e Peru, fez com que a Bolívia perdesse a sua saída para o mar e desde o século XIX permaneceu sem solução. A Bolívia não se conformou com a sua condição mediterrânea e procurou negociar com o Chile inúmeras

vezes. O conflito fronteiriço entre estes três países se arrasta sem solução definitiva até os dias coevos<sup>19</sup>.

Segundo Lucas Prado (1997), outro obstáculo que ocorreu na primeira década de funcionamento do Pacto Andino foi a crença de que seria necessário apenas a implementação de uma tarifa externa comum na região e equilibrar as economias nacionais sem considerar os ajustes mínimos para harmonizar as políticas agrárias, uma coordenação maior dos instrumentos tarifários como os sistemas de franquias, direitos aduaneiros, controles administrativos, entre outros, seriam suficientes para erigir uma união aduaneira entre os países andinos. Sem os ajustes necessários, a tarifa externa comum não se tornaria uma realidade efetiva incapaz de orientação e alocação dos recursos econômicos.

O investimento estrangeiro contribuiu para os baixos resultados econômicos do Pacto Andino. No ano de 1971, entrou em vigor a Decisão 24<sup>20</sup>, elaborada em dezembro de 1970, a qual implementou um regime comum para os capitais estrangeiros no que concerne às patentes, licenças, marcas e royalties. A Decisão 24 pretendia fomentar o desenvolvimento da indústria andina buscando converter paulatinamente as empresas estrangeiras em empresas nacionais ou mistas e impedir que as indústrias transnacionais suplantassem as indústrias da região.

O processo de integração é por natureza supranacional, o que implica produzir para mercados que não se restringem a um Estado-nação. Todos querem obter lucros e benefícios, inclusive as grandes empresas. Todavia, as medidas para proteger os mercados internos não foram bem recebidas pelos empresários da região – principalmente nos países em que eles têm uma forte presença político-econômica, como são os casos de Colômbia e Chile – que se uniram aos empresários das transnacionais e se posicionaram contra estas medidas, pois não aceitavam de bom grado que fossem criadas leis que contrariassem os seus interesses (ROMERO, 2008).

Segundo Luis E. T. Vidal (2013), após a saída do Chile, os países que permaneceram no Grupo Andino assinaram em 30 de outubro de 1976 um Protocolo Adicional para postergar em três anos o prazo para vigorar o Programa de Liberação e a tarifa externa

---

<sup>19</sup>Para maiores informações sobre o conflito territorial entre Bolívia, Chile e Peru, bem como de outros conflitos fronteiriços na América Latina no século XX, consulte: DOMÍNGUEZ, Jorge (org.). **Conflictos territoriales y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina/ Flacso, 2003.

<sup>20</sup> Nesse momento, a Venezuela não tinha firmado o Acordo de Cartagena, mas a Bolívia já fazia parte. A Colômbia demorou um pouco mais para implementá-la devido a problemas legais de ordem interna, apenas em 1973 a Decisão 24 foi aplicada plenamente por todos os países membros (TIRONI, 1977, p.13).

comum, conforme foi protocolado no Artigo 1º do referido documento. As instituições andinas começaram a ser criadas durante a década de 1970, com o desdobramento da integração, foram se constituindo novas instituições que buscavam abarcar os níveis econômicos, políticos e físicos<sup>21</sup>. Algumas destas instituições são o Fundo Andino de Reservas, criado em 1976, o Tribunal de Justiça do Acordo de Cartagena, o Parlamento Andino<sup>22</sup> e o Conselho Andino de Chanceleres. Todos foram instituídos em 1979 (CAN, 1998).

#### *b) Década de 1980: Estagnação e Reformulação do Grupo Andino*

Na passagem da década de 1970 para 1980 ocorreu uma consolidação institucional com a criação do Conselho Andino de Ministros de Assuntos Externos, do Parlamento Andino e da Tribuna Andina de Justiça (CAN, 1998). Segundo Salgado (1998), no período de 1976 a 1982, ocorreu uma dinamização maior do processo integracionista andino, entretanto, no começo da década de 1980, este mesmo dinamismo se repetiu devido às consequências da crise da dívida externa que afetou as balanças de pagamentos dos países da região andina e de toda América Latina. Segundo a Comunidade Andina (1998), os anos oitenta foram infrutíferos para o desenvolvimento pleno da integração devido à estagnação e o retrocesso que ocorreram na região, pois a “década perdida do desenvolvimento latino-americano foi também a década perdida da integração andina” (CAN, 1988).

No início dos anos de 1980, a Venezuela passou por uma crise que afetou as relações econômicas bilaterais com a Colômbia nos anos de 1982 e 1983. A integração andina não apresentava muitos avanços no plano comercial e nos fluxos de capitais, deixando as relações econômicas binacionais voláteis, as inconstâncias das conjunturas econômicas de cada país influíam diretamente nos seus vizinhos. Além da crise das relações bilaterais entre Colômbia e Venezuela, ocorreu o golpe de estado na Bolívia, em 17 de julho de 1980, promovido por García Mesa, que resultou numa suspensão temporária do país nas negociações do Grupo Andino. Também no começo dessa década ocorreu o conflito fronteiriço entre Equador e

---

<sup>21</sup>A primeira reunião sobre integração física aconteceu entre os dias 9 e 14 de dezembro de 1995, onde foi aprovada a Decisão 94 para criação do *Sistema Troncal Andino de Carreteras*, esta iniciativa contemplava apenas os transportes terrestres (CAN, 1975).

<sup>22</sup>Em 19 de setembro de 2013, os Ministros de Relações Exteriores de Bolívia, Colômbia, Equador e Peru acordaram dissolver o Parlamento Andino (órgão consultivo e deliberativo que não tinha decisões vinculantes), as justificativas apresentadas giraram entorno de duas questões: a primeira é o alto custo para mantê-lo, o presidente colombiano Juan Manuel Santos declarou que o seu país gasta cerca de \$35 milhões anuais para manter o parlamento funcionando. A segunda questão está relacionada ao avanço do processo de integração da Unasul, pois não haveria necessidade de manter o Parlamento Andino tendo em vista a futura criação de um parlamento sul-americano (EL ESPECTADOR, 2013).

Peru, deflagrado em janeiro de 1981, na encosta leste da Cordilheira do Condor. Por essas razões entre outras, as exportações intragrupo perderam dinamismo em 1980 e 1981, o que levou a sua queda no ano subsequente.

Conforme analisa Salgado (1998, p.8), esses fatos foram um “prelúdio” para o que viria acontecer em 1983, com a eclosão e proliferação da crise da dívida externa iniciada com as crises dos anos de 1970, dando lugar a uma tendência negativa. As exportações intrabloco em 1983 caíram cerca de 36,3% em relação ao ano de 1982, e sofreram uma queda ainda maior se compararmos com as taxas de 1986, cerca de 44,5% em relação à 1982. Segundo Salgado (1998), este índice foi o mais baixo registrado em toda década de 1980. Entre 1982 e 1986 foi um período de estagnação em decorrência da crise da dívida externa que afetou os preços de importação e exportação. Os países andinos, para conter os efeitos da crise, empregaram medidas para reduzir as importações e o consumo per capita, o que levou à desvalorização das moedas. Todos os processos de integração na América em curso nesse contexto sofreram os seus efeitos negativos sobre as balanças de pagamentos<sup>23</sup>. O autor frisa que se comparado com os países centro-americanos, o Grupo Andino foi o menos atingido pela crise, mas isto não significou que a crise não tenha sido grave, pois o bloco permaneceu paralisado até 1987, ano em que foi subscrito o Protocolo de Quito.

O Acordo de Cartagena foi substituído em 1987 pelo Protocolo de Quito, que entrou em vigor no ano seguinte, dando um novo impulso para a consolidação do Grupo Andino e do fortalecimento de suas bases políticas que se seguiram no mesmo ano com a Declaração de Caracas, o Manifesto de Cartagena e as reuniões presidenciais de Galápagos em 1989, e depois com as reuniões de La Paz e Machu Pichu (Primeira reunião do conselho presidencial andino) em 1990 e Caracas em 1991. O Protocolo de Quito procurava fazer uma “abordagem realista”<sup>24</sup> sobre o que poderia ser feito nesse momento para alavancar o processo de integração, segundo a Comunidade Andina, “esse realismo se traduziu na flexibilização das novas disposições e na ampliação do espectro de opções de integração e cooperação” (CAN,

---

<sup>23</sup>Para um estudo mais aprofundado da crise da dívida externa nos países andinos e de seus efeitos econômicos, políticos e sociais consulte: SOLIMANO, Andrés (Ed.). *Political crises, social Conflict and economic development: the political economy of the Andean Region*. Cheltenham-UK/Northampton-USA: Edward Elgar Publishing, 2005.

<sup>24</sup> O “realismo” o qual se refere o Protocolo de Quito pode ser traduzido como “pragmatismo”, ou seja, países do Grupo Andino não deveriam se guiar por uma ideologia, deveriam procurar flexibilizar suas políticas externa, bem como o projeto de integração andina, para se adaptarem à “realidade” da conjuntura internacional. Portanto, o “realismo” andino não tem relação alguma com as teorias realistas ou neorealistas das relações internacionais.

1998, p. 19). Aqui pode-se observar uma mudança no discurso integracionista. Essa “abordagem realista” equivale a dizer que o Grupo Andino iria se ajustar às exigências e transformações do cenário internacional, ou seja, a integração andina ficaria à mercê das relações internacionais, o crescimento das economias nacionais e da região poderia ser alcançado com a inserção internacional dos países andinos, deixando em segundo plano o ideário nacionalista de desenvolvimentismo industrial voltado para interior do próprio Estado. Inicialmente, tratava-se de adaptar o Grupo Andino às novas tendências mundiais de modernização e internacionalização das economias, vias pelas quais a América Latina não poderia se eximir. Essa adesão às mudanças macroeconômicas demonstrava o interesse dos países andinos em continuar promovendo a integração a despeito da corrosão econômica e jurídica, ocorridas no curso do processo de integração.

As reuniões entre os presidentes da região, que ocorreram em Galápagos em 1989, foram importantes para a elaboração de uma estratégia renovada para revigorar a integração andina e orientar sua constituição na década seguinte. Segundo Alfredo Fuentes Fernández (2008), o contexto era caracterizado pela deterioração dos termos de trocas, esgotamento das fontes de financiamento, protecionismo dos países industrializados e adequação das políticas econômicas internas, o que foi altamente dispendioso para as economias do arco andino. A estratégia encontrada pelas nações andinas para driblar estes fatores foi a criação de um mercado regional que contribuiu para a diversificação de exportações de bens industriais e tecnológicos e para que se configurasse uma plataforma de aprendizagem e competitividade.

A Declaração de Galápagos foi um divisor de águas do processo de integração. O desenvolvimento do bloco andino no decorrer dos anos 1980 (pré-Galápagos), foi caracterizado principalmente pela estagnação como resultado dos desdobramentos da crise internacional dos anos 1970 e da crise da dívida externa. A fase que sucedeu a Declaração de Galápagos foi de transição. A construção de novas estratégias para impulsionar, ampliar e aprofundar o processo de integração nos anos 1990 ganhou força a partir deste momento.

### *c) Década de 1990: A Criação da Comunidade Andina de Nações e o Novo Desenho Estratégico de Integração*

Desde o final da década de 1980, a região ingressou numa nova fase de integração. Os anos de 1990 foram marcados pela renovação do modelo integracionista do Pacto Andino, em decorrência das modificações nas estratégias de desenvolvimento para superar as crises do baixo crescimento, da dívida externa e da atrofia das economias da região. Entre as principais

mudanças operadas no interior do bloco andino estava a aprovação no ano de 1992 de uma medida que tinha por meta a formação de uma zona de livre comércio que se efetivou com a circulação sem restrição e encargos sobre as mercadorias. Outros temas, não necessariamente novos, foram incorporados à nova agenda de integração andina tais como: tarifa externa comum; investimento estrangeiro, ajustamento das políticas econômicas; propriedade intelectual; desenvolvimento da agropecuária; integração física.

No contexto internacional, o “Consenso de Washington” seria determinante para as reformas dos modelos econômicos dos países latino-americanos que se seguiram a partir de então e orientariam as mudanças em matéria econômica, comercial e fiscal nos âmbitos nacional, regional e internacional. Além disso, em 27 de junho de 1990, o governo estadunidense de George H. W. Bush lançou a “Iniciativa para as Américas”, cujo propósito era estabelecer novas regras comerciais para os países do continente americano para criação de uma zona hemisférica de livre comércio, assim como mobilizar a construção de uma “identidade hemisférica” no continente americano.

A *Iniciativa para as Américas* se insere dentro do projeto dos EUA de construção de relações com os países latino-americanos e caribenhos sobre bases que favoreçam os fatores econômicos, tais como o comércio, a dívida e o investimento, sob a égide da projeção hegemônica dos Estados Unidos na região, a qual seria caracterizada pela economia e comércio em escala hemisférica.

Em 28 de julho de 1990, foi realizada em Lima a Segunda Reunião do Conselho Presidencial sob o comando do presidente Alberto Fujimori, na qual o primeiro tema debatido foi a Iniciativa Para as Américas. Na reunião os mandatários andinos demonstraram interesse em aderir ao projeto hemisférico norte-americano e expressaram suas intenções no Documento da Reunião de Lima da seguinte forma:

Na cidade de Santafé de Bogotá, foi realizada, em 7 de agosto de 1990, uma nova reunião para analisar a iniciativa proposta por Bush e os países signatários do Pacto Andino redigiram, com bastante entusiasmo, a Declaração Andina sobre a Iniciativa para as Américas, na qual registraram o interesse em fazer parte dessa proposta e em se reunir com o governo de Washington para discutir detalhadamente os termos do novo projeto hemisférico para as relações econômicas e comerciais com os EUA.

A ênfase dada pelos países da região andina ao comércio proporcionou resultados expressivos intrabloco em princípios da década de 1990, o que propiciou o surgimento de uma zona de livre comércio inaugurada em 1992 entre os membros do bloco andino que, no entanto, não foi bem sucedida devido aos problemas ligados às dissonâncias no que diz respeito aos objetivos comerciais e aos problemas domésticos dos países. A instituição de uma tarifa externa comum não obteve os resultados esperados, pois não havia concordância quanto à sua estrutura. Até o começo do ano de 1993 só havia um acordo tarifário bilateral entre Colômbia e Venezuela. Os problemas internos do Peru fizeram com que o presidente Alberto Fujimori deixasse de participar dos acordos de livre comércio andino, o que gerou um mal estar com os países da região. Em 31 de janeiro de 1993, entrou em pleno funcionamento a zona de livre comércio para quatro países membros do bloco andino e, em 11 de Abril de 1994, foram aprovadas as condições – dividindo-a em três etapas e só terminaria em 30 de junho de 1995 – pelas quais o Peru voltaria a participar plenamente da zona de livre comércio (CAN, 1998).

Para sobrepujar esses problemas, os Estados integrantes do Grupo Andino adotaram uma nova tarifa externa comum em 1995 visando à consolidação de uma união aduaneira. No dia 5 de setembro do mesmo ano, a VII Reunião do Conselho Presidencial aprovou um “Novo Desenho Estratégico” da integração andina adaptando-a para responder as “mudanças e dinâmicas circunstanciais das atuais relações internacionais” (CAN, 1998, p.31).

De acordo com a CAN (1998), para os países andinos alcançarem os objetivos traçados neste desenho estratégico, foram estabelecidas três linhas de ação. A primeira é o aperfeiçoamento do espaço econômico andino e a liberalização dos serviços. A segunda é o aumento e melhoria da projeção externa do bloco a partir do modelo aberto de integração, capaz de se adaptar ao contexto internacional e hemisférico cada vez mais interdependente. Esta segunda linha de ação pretendia aprofundar a integração com os países de seu entorno estratégico, como o Panamá, o Mercosul<sup>25</sup> e a Associação dos Estados do Caribe (AEC). A terceira é desenvolver uma agenda social mais ampla que vise o bem estar da população e aumentar a participação popular. Nessa década, a concepção integracionista nos Andes passou por transformações e o processo de integração se amplificou para penetrar em novos campos, como é o caso da agenda social e de segurança.

---

<sup>25</sup>A Bolívia se tornou o primeiro país do Grupo Andino a se associar ao Mercosul em 1996, o Chile se tornou membro associado no mesmo ano, porém, não pertencia mais ao bloco andino.

No ano de 1996, a integração andina passa por uma reestruturação institucional, apresentando crescimento da necessidade de reformar o Acordo de Cartagena para ajustá-lo às transformações recentes da conjuntura internacional. O Conselho Presidencial aprovou em 10 de março do mesmo ano o Protocolo modificador do Acordo de Cartagena, conhecido como Protocolo de Trujillo, que institui a criação da Comunidade Andina de Nações (CAN).

A Comunidade Andina foi inspirada na Declaração de Bogotá (1978) e surgiu como resultado dos esforços dos governos de Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela para tornar mais sólida a união entre os países e criar os alicerces para formação de uma comunidade sub-regional. A CAN era constituída no início pelos cinco Estados soberanos e pelas instituições e organismos do Sistema Andino de Integração (SAI) e suas características iniciais eram de uma União Aduaneira e Econômica, com o objetivo de limitar a penetração de capital estrangeiro. A partir de primeiro de agosto de 1997, quando entrou em vigência o Protocolo de Trujillo, a Comunidade Andina adotou uma gestão pautada na hierarquia governamental com a criação da figura da Secretaria Geral da CAN, que substituiu a Junta de três ministros. O bloco começou a exercer suas funções com uma Secretaria Geral sediada em Lima, além disso, foi instituído o Conselho de Presidentes e de Ministros de Relações Exteriores, como órgãos de diretrizes políticas do bloco, bem como o papel normativo de uma Comissão formada por Ministros de Comércio e Setoriais. (LÓPEZ; CONTRERAS POLANCO, 2010).

Segundo Andrés Malamud (2003), os sucessos recentes da CAN devem ser creditados ao Conselho Presidencial Andino, pois este ator institucional foi responsável por impulsionar novamente o processo de integração pós-1989 e a crise que abateu a sub-região coincidiu com os anos os quais não ocorreu reunião do Conselho Presidencial (1991-1994). As instituições e a liderança são peças-chave na integração, mas no caso andino, os chefes do executivo desempenharam um papel fundamental para o processo de integração andino. O que Malamud chamou de “presidencialismo concentrador”, pode ter sido um dos fatores propulsores da integração sul-americana.

De acordo com Cabral (2010, p. 08), a CAN procurou criar instituições deliberativas e decisórias com uma crescente participação da sociedade civil, tendo em vista o modelo europeu, além disso, os países andinos do bloco também buscaram aprofundar as relações comerciais entre si estimulando “o desenvolvimento econômico, a competitividade, a integração da infraestrutura e a elaboração de uma política externa comum”, procurando

também incorporar outros elementos para agenda andina como “a discussão de medidas de caráter de inclusão social, a luta contra as drogas, o fortalecimento da democracia, defesa dos direitos humanos” e o meio ambiente. Essa incorporação de questões políticas e sociais também incorreu na abertura da agenda de segurança para novos temas, objetivando estabelecer a zona de paz na região andina.

A supranacionalidade fixada pelo acordo de integração transfere determinadas prerrogativas para os organismos comunitários. Uma vez que as normas são aprovadas, elas têm aplicação imediata, sobrepondo-se às normas internas dos países pertencentes ao bloco. A supranacionalidade da CAN entra em rota de colisão com a soberania nacional e faz transparecer diversos entraves e desafios para as instituições andinas. A combinação entre intergovernamentalismo e supranacionalidade<sup>26</sup> – que também é denominada de “institucionalismo intergovernamental”<sup>27</sup> –, como ocorre na União Europeia, não se processa do mesmo modo na Comunidade Andina. Segundo Andrés Serbin (2010), para entendermos a não efetividade da supranacionalidade nos blocos regionais da América do Sul temos que compreender o processo da consolidação das soberanias nacionais desde as lutas pela independência no século XIX que ocorreram na região.

Como salientou Arroye-Quintero (2008), a supranacionalidade desmedida gerou conflitos no momento de sua implementação, como é o caso do Tribunal Andino de Justiça, cujas sanções tomadas em seu âmbito se sobrepõem ao poder judiciário nacional. O choque entre soberania e o modelo supranacional da CAN se tornou um obstáculo para aprofundamento da integração intrabloco para os próprios Estados que o consolidou.

Além disso, conforme aponta Carlos A. Romero (2008), a CAN está passando por uma crise institucional relacionada à desarmonia entre os modelos de desenvolvimento econômico

---

<sup>26</sup>Herz e Hoffman aponta que: “Apesar de as organizações de integração regional serem criadas por governos de Estados e, nesse sentido, poderem ser classificadas como intergovernamentais, seu formato jurídico institucional pode ser a supranacionalidade, ou seja, pode limitar o escopo da soberania dos Estados nas atividades exercidas pela organização” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 161).

<sup>27</sup>Johannes Lindner e Berthold Rittberger, assinalam que: “Outras teorias e abordagens que se propõem a explicar a integração européia, sobretudo a partir do início dos anos 90, abrem um novo debate, dessa vez entre o institucionalismo intergovernamental e o institucionalismo supranacional. Ambas as vertentes enfatizam o papel das instituições, suas origens, sua história, suas estruturas internas e sua dinâmica para a compreensão da ação humana. Nesse contexto teórico, instituições são regras e práticas embebidas em estruturas de sentido e de recursos. Mudanças na ordem política envolvem não apenas a reorganização e a realocação de recursos, mas também a reconceitualização e modificação das expectativas, preferências, aspirações, mentalidades e identidades. Nesse movimento de transformação, ‘instituições importam’, independentemente do nível em que estiverem situadas” (Lindner e Rittberger, 2003 apud CAMARGO, Sonia, 2004, p. 68-69). Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292004000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292004000100002&script=sci_arttext)>. Acesso em: 29 nov. 2014.

escolhidos pelos países do bloco, bem como as divergências entre estes países concernentes à assinatura ou não do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos e “pelos problemas de segurança derivados da tensão geopolítica entre Venezuela e a Colômbia, a Colômbia e o Equador e o Peru, a Bolívia e o Chile” (ROMERO, 2008, p 57). Essas tensões geopolíticas foram agravadas quando se somaram aos conflitos territoriais interestatais tradicionais os conflitos assimétricos provocados pelo crime organizado transnacional, mais especificamente quando o tráfico de drogas ganha o status de ameaça à segurança e ao desenvolvimento dos países andinos como veremos no próximo capítulo.

### **3. A INSERÇÃO DO TRÁFICO DE DROGAS NA AGENDA POLÍTICA E DE SEGURANÇA DOS PAÍSES DA COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES**

#### **3.1. A Emergência das Organizações Criminosas Narcotraficantes Como Redes Intersticiais**

A construção e a consolidação de um concerto internacional de regimes de controle e luta contra as drogas consideradas ilícitas foram resultados de um longo processo que não se restringe apenas aos ditames de Washington, mas também abrange inúmeras variáveis históricas, políticas, ideológicas, econômicas e sociais, que se articulam e se imbricam, entrelaçando interesses que geraram o consenso sobre a ilegalidade de determinadas drogas consideradas “perigosas” e “ameaçadoras”, reputando a elas o caráter de criminalidade e, mais tarde, de ameaça à segurança nacional e internacional. O tráfico de drogas se constituiu como um dos problemas mais expressivos no cenário da história hodierna da América Latina e, sobretudo, da sua relação com os EUA. O crime organizado transnacional expandiu e se ramificou de modo expressivo nas últimas décadas, não só na América Latina, mas também em outros continentes, ultrapassando as fronteiras nacionais de seus países de origem colocando desafios não apenas para a segurança dos Estados, mas também para sua investigação acadêmica, sobretudo na área das relações internacionais.

As políticas e medidas de combate às drogas transbordaram do âmbito nacional para o regional e do regional para o internacional, assim como ocorreu simultaneamente o processo inverso. As redes ilícitas do tráfico de drogas acompanharam este movimento ensejando novas organizações, articulações, estratégias e produtos, que trouxeram múltiplas implicações para os Estados e sociedades contemporâneas, sobretudo nos diferentes níveis do campo da segurança. De acordo com Thiago Rodrigues (2003),

A proibição e o narcotráfico conformam espaços de luta que se desenvolvem em diversos planos, de modo fluído e variado. Trata-se, ainda assim, de uma guerra, que se mostra como um conjunto de embates que envolvem Estados, empresas narcotraficantes, grupos armados e forças sociais. Não é um conflito tradicional, mas uma infinidade de batalhas (RODRIGUES, 2003, p. 13).

Para investigarmos este conjunto complexo de embates é preciso, antes de tudo, compreender os sistemas de significação para rastrear a emergência dos atores e as suas associações e relações que produzem e reproduzem as redes ilícitas do tráfico de drogas.

Primeiro, é necessário compreender que sob o apanágio “drogas” estão amalgamadas inúmeras substâncias que pertencem a diferentes categorias que podem ser classificadas por critérios distintos – seja pela sua composição química ou pelos seus efeitos – e que cumprem diferentes papéis socioculturais. Todavia, o governo colocou sob o rótulo de narcóticos todas as substâncias químicas psicoativas consideradas ilegais. Portanto, todas as atividades que envolvem a produção e a comercialização da cocaína (estimulante), da maconha (alucinógeno) e da heroína (narcótico), e de outras substâncias estigmatizadas como ilícitas, foram classificadas como narcotráfico pelos EUA e pelos regimes internacionais sobre o tema.

Esta classificação das diferentes drogas como narcóticos<sup>28</sup> segue critérios políticos para legitimar a famigerada “guerra às drogas”. Deste modo, o termo “narcotráfico” – inventado em 1981 pelo governo de Ronald Reagan – é produto do discurso e do imaginário social estadunidense que nos induz a compreender um fenômeno complexo apenas em termos de produção, distribuição e comercialização de drogas ilícitas, equivocadamente rotuladas de “narcóticos”, destarte, esta compreensão não engloba as drogas “socialmente aceitas” como legais, as fabricadas pelos conglomerados farmacêuticos e todo o processo e atores que estão relacionados com o tráfico de “drogas ilícitas”. A terminologia “narcotráfico” é uma categoria homogênea que pertence a uma concepção uníssona aplicada para explicar fenômenos heterogêneos e plurais. Portanto, o termo “narcotráfico” é adstrito ao discurso e produção simbólica do imaginário coletivo norte-americano sobre as várias atividades e práticas relacionadas ao tráfico de drogas ilícitas e ao seu mercado ilegal.

Não obstante, após as devidas observações, podemos compreender o narcotráfico como um complexo industrial-mercadológico que compreende grupos e organizações criminosas nacionais, transnacionais ou internacionais que se articulam em redes complexas para produzir, distribuir, comercializar e controlar as rotas e fluxos das drogas ilícitas. Todavia, preferimos utilizar “tráfico de drogas” enquanto instrumento conceitual, ao invés de “narcotráfico”, pelas seguintes questões: 1) o conceito de tráfico de drogas abrange todas as drogas consideradas ilícitas – alucinógenas, apaziguadoras, estimulantes – e não apenas as narcóticas (ESCOHOTADO, 2002; RODRIGUEZ, 2003); 2) o conceito não se restringe apenas às organizações e grupos criminosos, procura abranger todos os níveis e escalões do

---

<sup>28</sup>Basicamente, as substâncias narcóticas “têm propriedades analgésicas e anestésicas, provocam sono e torpor e podem criar hábito ou adição” (RODRIGUES, 2003, p. 19).

complexo industrial-mercadológico das drogas. Existem atores que frequentemente não pertencem ao crime organizado e estão envolvidos direta e indiretamente no processo, por exemplo, o camponês que é aliciado por estas organizações para cultivar coca, o policial corrupto, o agente de fiscalização da alfândega, os militares que fazem operações de combate às drogas, entre outros.

Para abarcar os inúmeros atores envolvidos no tráfico de drogas, Pierre Kopp (1997) utiliza o conceito de “filões do tráfico”, o qual está dividido em três níveis: a produção, o tráfico internacional e a distribuição final. Segundo o autor, “o filão assemelha-se a um funil duplo, a montante e a jusante do qual se encontram centenas de milhares de agentes ocupados na produção e na distribuição, enquanto no meio o tráfico internacional se acha concentrado nas mãos de um número restrito de agentes” (KOPP, 1997, p. 92). Kopp, com base nos estudos de Michel Schiray, enumera que dentro dos filões existem seis categorias de atores: populações de pequenos cultivadores (autônomos ou controlados por grupos criminosos); algumas grandes organizações criminosas, mais ou menos estruturadas; multidões de pequenos traficantes intermediários, organizados em pequena escala e mais ou menos independente; inúmeros ofertadores especializados nos serviços auxiliares às duas categorias anteriores; uma ampla gama de agentes públicos e privados corrompidos pelas três categorias anteriores; uma imensidão de revendedores finais, autônomos ou controlados por organizações criminosas.

O conceito de filões do tráfico de Kopp abrange uma infinidade de agentes que estão envolvidos no tráfico de drogas e este número pode ser ainda maior se não limitarmos o tráfico de drogas apenas aos três níveis descritos pelo autor, como por exemplo, se incluirmos a lavagem de dinheiro e o próprio consumo de drogas, pois ambos fazem parte da dinâmica do tráfico de drogas. O conceito de tráfico de drogas abrange agentes não-estatais e estatais, pois as instituições estatais de combate às drogas também fazem parte da sua dinâmica. O tráfico de drogas não é algo externo à sociedade dos indivíduos, ao contrário, ele emerge nos interstícios do próprio tecido social.

Conforme Michael Mann (1991), a sociedade se organiza em relações sociais de poder que podem conformar variedades de redes institucionalizadas de poder social, envolvendo os campos ideológico, econômico, militar e político, bem como relações intersticiais não institucionalizadas. Entretanto, não são todos os agentes que se submetem ao poder social institucionalizado para estabelecer relações e realizar os seus objetivos. À margem dos canais institucionalizados de poder acontece a “*emergência intersticial*” de novos processos entre os

poros da interação social das redes institucionalizadas. Sendo assim, os agentes sociais criam formas alternativas de atingir os seus objetivos constituindo novas redes, ou mesmo subvertendo, expandindo e/ou modificando as já existentes, configurando redes sociais de poder que podem disputar com as redes institucionalizadas ou cooptá-las. Por exemplo, as organizações criminosas de Medellín e Cali, nas décadas de 1980-90, das FARC e do Sendero Luminoso, da década de 1970 até os dias atuais, guardadas as suas especificidades, emergiram nos interstícios da sociedade, confrontando, subvertendo e/ou cooptando redes institucionalizadas de poder dos Estados colombiano e peruano para operarem.

As redes criminosas emergem nos interstícios da sociedade, porém não atuam apenas na margem, mas no próprio tecido da ordem política, jurídica e social, para conseguir atingir os seus objetivos, ou seja, auferir lucros e acumular riqueza. O tráfico de drogas é composto por múltiplos processos (produção, processamento, investimento, comercialização, transporte, consumo, lavagem de dinheiro, entre outros) que compreendem inúmeros intervenientes direta e indiretamente, os quais configuram uma teia complexa e plural de relações e associações (camponeses cultivadores, produtores, motoristas, pilotos, mulas, sicários, financiadores, traficantes de drogas, armas e precursores químicos, lavadores de dinheiro, forças de segurança, políticos corruptos, paramilitares, guerrilheiros, entre outros).

De acordo com Marcelo Fabián Sain (2003), o crime organizado se constitui como um empreendimento de caráter econômico e de poder. Para o autor, a criminalidade organizada se conforma em uma empresa que:

[...] supõe a colaboração entre um conjunto de pessoas que compartilham e perseguem determinados objetivos criminais e protagonizam uma série de crimes graves por um período de tempo prolongado e indefinido, usando alguma forma de disciplina e controle interno, assim como também uma metodologia operativa em que combinam, em diferente medida, certas formas de violência e intimidação com modalidades diferentes de exercícios de influência sobre a política, a imprensa, a administração pública e as autoridades judiciais e econômicas, tudo em busca de obter lucro e/ou poder (SAIN, 2003, p. 196-197, tradução nossa).

Em um estudo pioneiro sobre o tráfico de drogas, Luis F. Sarmiento e Ciro Krauthausen (1991) identificaram que os grupos narcotraficantes colombianos funcionavam como empresas que, para obterem lucro, não restringiam as suas atividades apenas ao mercado ilegal da cocaína, mas também investiam em setores rentáveis da economia legal. De acordo com os autores “são as expectativas de mercado e as leis econômicas, bem como os métodos para escapar dos controles do governo, que determinam a ordem e a dinâmica do mercado ilegal de cocaína” (SARMIENTO; KRAUTHAUSEN, 1991, p. 222, tradução nossa).

Sarmiento e Krauthausen, ao pesquisarem o mercado ilegal das drogas, problematizaram o “conceito” de “cartel” como instrumento de análise e a sua aplicabilidade para compreender os grupos narcotraficantes colombianos. Segundo o economista Paulo Sandroni (1999), “cartel” pode ser compreendido como:

Grupo de empresas independentes que formalizam um acordo para sua atuação coordenada, com vistas a interesses comuns. O tipo mais freqüente de cartel é o de empresas que produzem artigos semelhantes, de forma a constituir um monopólio de mercado. [...] Os objetivos mais comuns dos cartéis são: 1) controle do nível de produção e das condições de venda; 2) fixação e controle de preços; 3) controle das fontes de matéria-prima (cartel de compradores); 4) fixação de margens de lucros e divisão de territórios de operação. As empresas que formam um cartel mantêm sua independência e individualidade, mas devem respeitar as regras aceitas pelo grupo, como a divisão do mercado e a manutenção dos preços combinados (SANDRONI, 1999, p. 84).

Os “cartéis” de Medellín e Cali não fizeram acordos mercadológicos para equipararem preços ou qualquer outro pacto desta natureza. Os dois grupos se reuniram em alguns momentos específicos, mas sem pretensões de formar um “cartel”, como foi o caso da formação do MAS (movimento Muerte a Secuestradores), que tinha o objetivo de criar um grupo armado financiado pelos *capos* de Medellín e Cali para conter os sequestros praticados pelo M-19 contra os seus familiares. No entanto, dissolveram o grupo logo que cessaram os sequestros.

De acordo com os autores, o conceito de “cartel” é reducionista e não compreende a dinâmica do tráfico de drogas, trata-se mais de uma invenção por parte das autoridades estadunidenses para se referirem às organizações que atuavam de forma unitária no tráfico de cocaína do que para explicar a operacionalidade destes grupos. Para substituir a ideia de “cartel”, Sarmiento e Krauthausen dividem as organizações narcotraficantes e suas atividades em dois setores: Oligopolista e Competitivo. O primeiro é composto por um seletivo grupo de traficantes de cocaína que transformam a pasta base em cocaína para exportação e ficam com a fatia mais lucrativa, enquanto o segundo abrange

[...] os extremos da cadeia da cocaína: de um lado se encontram os cultivadores camponeses, em sua maioria independente, e os pequenos coletores e comerciantes de pasta base. Do outro lado se encontram situados os pequenos distribuidores e vendedores de rua de cocaína (SARMIENTO; KRAUTHAUSEN, 1991, p. 30, tradução nossa).

Além destas diferenças entre os dois setores apontados pelos autores, há outro que demarca bem a diferença entre eles: a mobilização de recursos. O setor do oligopólio, ao contrário do competitivo, tem poucos rivais e concorrentes devido ao grande volume de

recursos<sup>29</sup> que precisa mobilizar para se manter funcionando, principalmente os recursos econômicos – para investir no negócio ilegal e sustentar a sua estrutura, abastecer o mercado da cocaína e corromper e subornar as forças de segurança e os poderes judiciários e políticos – e os recursos da violência – para intimidar, extorquir, se defender de possíveis grupos rivais e das forças de coerção estatal e expandir e controlar os seus negócios –, ou seja, não são todos que possuem estes recursos e os que vierem a possuí-los precisarão de cada vez mais recursos para continuar existindo. Contudo, o setor competitivo é marcado por grande concorrência e disputa entre inúmeros e diferentes atores menores que não detêm os recursos financeiros e coercitivos para poder se conservar dentro do circuito produtivo e comercial do mercado ilegal, o que faz deste setor mais violento do que o primeiro (SARMIENTO; KRAUTHAUSEN, 1991; RODRIGUES, 2003).

A emergência intersticial de organizações sociais não institucionalizadas abre espaços também para o surgimento de redes de tráfico de drogas e para que organizações criminosas transterritoriais se articulem, constituindo uma “integração paralela” (OLIVEIRA, 2006). De acordo com Fernando Oliveira,

A ação transnacional das redes narcotraficantes e a cooperação com outras organizações criminosas colaboram para formar a chamada integração paralela na Amazônia Continental. A integração paralela é a situação onde negócios ilícitos sustentam de forma consistente e duradoura a circulação de bens, pessoas e finanças através de fronteiras nacionais (OLIVEIRA, 2006, p. 1).

A integração paralela andino-amazônica ocorre simultaneamente ao processo de integração institucional da CAN, articulando organizações criminosas relacionadas com as atividades ilícitas transnacionais e transcontinentais. As drogas figuram entre as principais destas atividades. Nathan Moram (2008), ao analisar as atividades do tráfico de drogas, tratou de diferentes conexões entre grupos narcotraficantes que são processos de integração paralela transcontinental do tráfico de drogas. O autor descreve que os grupos de tráfico de drogas da Colômbia desenvolveram laços com os mexicanos à medida que desenvolviam relações com a máfia siciliana e outras organizações criminosas internacionais na Europa. Eles também começaram a estabelecer contatos na Europa Oriental e na Comunidade de Estados Independentes (CEI), posteriormente na África<sup>30</sup> e mais recentemente na Ásia, sobretudo com os chineses. Ocasionalmente fazem trocas de cocaína por heroína, além de fazerem acordos

---

<sup>29</sup>Thiago Rodrigues (2003), a partir de Sarmiento e Krauthausen, sintetiza em quatro os principais recursos necessários para sobrevivência de uma empresa do mercado ilegal das drogas: a) recursos financeiros; b) recursos coercitivos; c) recurso a serviços fundamentais; e d) recursos para evitar a repressão.

<sup>30</sup> Conferir os Mapas 3 e 4 da seção anexos.

com técnicos e especialistas asiáticos em agricultura para estudar a viabilidade do cultivo de papoula nas montanhas andinas. Conforme o autor, o ópio, heroína, cocaína e metanfetamina são as principais drogas comercializadas no mercado ilícito internacional e cada uma delas implica o envolvimento de diferentes atores.

Na Colômbia, por exemplo, existem inúmeros atores envolvidos com o tráfico de drogas. Depois do desmantelamento dos “cartéis” de Medellín e Cali, na primeira metade dos anos 1990, emergiram inúmeros novos atores, com a fragmentação da indústria ilegal das drogas. Em meados dos anos 1990, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP ou FARC) – iniciaram as suas atividades no tráfico de drogas para suprir a perda de recursos financeiros após o colapso soviético e conseguir recursos econômicos para financiar as suas atividades. Anteriormente, elas atuavam na proteção dos cultivos de coca e depois passaram a controlar estas plantações, além de controlarem parte das rotas de tráfico em Nariño, Putumayo e Puerto Tumaco, com as Frentes 16 e 48. O Exército de Libertação Nacional (ELN) é uma das guerrilhas mais antigas da Colômbia, ao lado das FARC, e só começou a se articular com as redes do tráfico de drogas no começo dos anos 2000, tendo aliado-se com Los Rastrojos no governo de Uribe. As *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC)<sup>31</sup> foram criadas em 1996 e o seu nascimento coincidiu com a dissolução dos oligopólios da cocaína, o que possibilitou que a organização ficasse com parte da produção de drogas. As AUC chegaram a contar com cerca de 30.000 integrantes e a sua principal fonte provedora é o tráfico de drogas. Entre os anos de 2003 e 2006, durante o mandato do presidente Álvaro Uribe, começaram os diálogos de acordo para desmobilização dos blocos paramilitares da AUC. Contudo, não foram todos os blocos que se desmobilizaram, dando origem às *Bandas Criminales Emergentes* (BACRIM), que se fragmentou numa infinidade de grupos criminosos: Los Rastrojos, Los Urabeños, Las Águilas Negras, Los Machos, Los Paisas, Exército Revolucionário Popular Anticomunista da Colômbia (ERPAC), Oficina de Envigado (formado por ex-sicarios de Pablo Escobar, tendo ganhado força com a desmobilização), entre inúmeros outros.

*Tráfico de Drogas: “nova ameaça” à segurança?*

---

<sup>31</sup> As AUC nasceram da Federação de Grupos de Autodefesas que foi criada pelas Autodefesas Camponesas de Córdoba e Urabá (ACCU), estes grupos pertencem à segunda geração de paramilitares que nasceram com os PEPES (Perseguidos por Pablo Escobar). Informação disponível em: <<http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-colombia/auc-perfil>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

No novo contexto mundial dos anos 1990, analistas de segurança e políticos ocidentais colocaram em primeiro plano variados temas e problemas que passaram a representar “ameaças” aos Estados contemporâneos e, à medida que tais questões ultrapassavam as fronteiras territoriais e aumentavam de escala, eram percebidas como “ameaças” à estabilidade regional e internacional, foram inseridas na insígnia de “novas ameaças”. De acordo com Ernesto López (2003), muitas das chamadas “novas ameaças” não eram novas em sua “natureza intrínseca”, mas foram apresentadas como “novidade” a partir de uma mudança no contexto internacional. Eram problemas que já existiam no passado e não eram tidos como ameaça aos Estados e que foram considerados como tal no presente.

As “novas ameaças” estariam em oposição às “ameaças tradicionais” que emanam dos Estados. Desta forma, todo o tema que for considerado ameaçador e não tiver um Estado como origem passa a ser definido como uma “ameaça não tradicional” e, portanto, são consideradas pertencentes a quatro setores da segurança: segurança política – o terrorismo e conflitos étnicos –, econômica – tráfico de drogas e crime organizado transnacional –, societal – pobreza e os fluxos de refugiados irregulares – e ambiental – catástrofes naturais. O conceito de “novas ameaças”, ao contrário do que sustenta, ainda permanece estadocêntrico, ou seja, ainda está associado à soberania, pois é a ela que as “ameaças emergentes” ameaçam, em última instância.

Na América Latina, segundo Mathias (2007), podemos destacar sete temas principais que estão sob o rótulo de “novas ameaças”: tráfico de drogas, tráfico de armas, degradação do meio-ambiente, migrações internacionais, direitos humanos, crime organizado e terrorismo. Estes temas, agora incorporados nas agendas de segurança, colocaram novas problemáticas sobre como os Estados os percebem e como devem ser tratados.

De acordo com Héctor Luis Saint-Pierre, “*a ameaça é essencialmente diferente do que ela manifesta: não é ela que provoca o temor, mas quem o anuncia*” (SAINT-PIERRE, 2003, p. 25, grifos do autor). A ameaça é relacional, ela surge na relação do ameaçado com o ameaçador e se constitui sempre na e para uma percepção, portanto, “*a ameaça é uma representação, um sinal, uma certa disposição, gesto ou manifestação, percebida como anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe*” (SAINT-PIERRE, 2003, p. 26, grifos do autor). Ao seguirmos os passos de Saint-Pierre, podemos considerar que as “novas ameaças” em si mesmas não se constituem como um perigo, pois o perigo está fora de nós e a ameaça, ao contrário, se constitui em nós, ela existe

no sujeito ameaçado que pertence a uma dada sociedade e está inserido em um determinado tempo e espaço. As percepções de ameaças não estão mais presas às disputas e confrontos interestatais tradicionais, foram redirecionadas para fatores transnacionais, cujos agentes não estatais têm proeminência. O conceito de “novas ameaças” dá margem para obscurecer a distinção entre segurança pública e segurança internacional, entre os papéis da polícia e das forças armadas.

Com efeito, foram implementadas estratégias para combater, controlar ou mitigar as “novas ameaças” que incidiram sobre os Estados do mundo todo, do mesmo modo que impulsionaram a emergência de novos atores e dinâmicas internacionais com variadas implicações, obrigando o uso de todos os meios por parte do Estado para defrontá-los. O tráfico de drogas é um exemplo disto. López salienta que “não é incomum que o rótulo de ‘novas ameaças’ seja utilizado com fins espúrios. Não são poucos os que procuram, com seu auxílio, militarizar funções de segurança não militares (ou não militarizáveis)” (LÓPEZ, 2003, p. 62). Neste sentido, sobre o tráfico de drogas, Mathias adverte que “a insistência da metrópole em tratar o tema como ameaça que exige tratamento militar e a aceitação desta definição por parte dos países da América Latina representa a subordinação estratégica destes àquela” (MATHIAS, 2007, p.88).

Desde a Guerra Fria, os EUA exercem uma destacada influência sobre o pensamento estratégico na região andina. No decurso do conflito bipolar, tudo aquilo que era percebido como “ameaça” por este país, conseqüentemente, acabou por ser percebido como “ameaça” para o resto do continente americano, quando, na realidade, o grau de ameaça para cada país tinha um peso diferente, como foi o caso do comunismo. Este processo ocorreu de modo semelhante no contexto pós-Guerra Fria. Quando o pensamento estratégico identificou “novas ameaças” ou “ameaças emergentes”, os países da região andina imediatamente assimilaram o discurso norte-americano sem a ponderação necessária para avaliar o peso de tais ameaças e os problemas que daí poderiam advir. O exemplo mais notável é a “guerra às drogas”. O “narcotráfico” convertido em “ameaça” à segurança foi utilizado como justificção para intervir unilateralmente nas políticas domésticas dos países andinos, subordinando-as à lógica hemisférica dentro da concepção de “multidimensionalidade” da segurança, a qual também é um instrumento de subordinação estratégica.

### 3.2. A Construção Histórica do Tráfico de Drogas como Problema de Segurança nos Andes

#### *A intensificação do proibicionismo e da luta antidrogas em escala global*

A *Convenção Única sobre Entorpecentes*, assinada em 30 de março de 1961 em Nova York<sup>32</sup>, contribuiu de modo significativo para revigorar a internacionalização do controle sobre as drogas<sup>33</sup>. Essa convenção revogou todos os tratados, acordos e convenções multilaterais anteriores para a criação de uma convenção que unificasse estes 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 prerrogativa legal de fiscalização internacional de entorpecentes ficou sob a responsabilidade da ONU – conforme o Artigo 5 da convenção – que contaria com o apoio de todos os países membros. Os órgãos internacionais de controle criados anteriormente foram diluídos e em seus lugares ficaram apenas dois organismos das Nações Unidas responsáveis pela fiscalização e regulação: o *Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes* (*United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC*) e a *Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes* (JIFE).

Segundo Bellen Boville (2004), a unificação e universalização de ordenamentos legais e estratégias de controle de drogas, com efeito, universalizaram uma sucessão de incongruências “científicas, semânticas, farmacológicas e legais” que geraram uma confusão generalizada de terminologias e conceitos no que concerne às drogas naturais e sintéticas, bem como questões subjetivas acerca de hábitos e vícios de drogas. Essas listas taxionômicas demonstraram ser imprecisas ao definir os conceitos de “droga, narcótico, entorpecentes, psicotrópicos e vício”, mas não eram desprovidas de sentido político e econômico.

A emergência do discurso proibicionista de combate ao tráfico de drogas ilícitas se apresenta como um novo pretexto para conservar a subalternidade da América Latina e de

<sup>32</sup> O protocolo modificador da Convenção, cujo objetivo era ampliá-la e aperfeiçoá-la, foi assinado em Genebra em 25 de março de 1972.

<sup>33</sup> 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; o Peru foi o segundo país andino, em 1972, com a promulgação da lei n.º 19.505; a Bolívia veio em seguida com o decreto n.º 11.245, a Lei Nacional de Controle de Substâncias Perigosas; depois veio a Colômbia com a aprovação da Lei Sobre Entorpecentes no ano de 1974 (DEL OLMO, 1990, p. 44).

outros países subdesenvolvidos do hemisfério sul e submetê-los à lógica política, econômica e militar das grandes potências mundiais, principalmente dos Estados Unidos. A Convenção Única sobre Entorpecentes pretendeu criar um controle rigoroso sobre as drogas de origem natural e a matéria prima de várias outras drogas consideradas ilícitas, o que incluiu a folha de coca. A pressão para inclusão da folha de coca na lista de restrições ganhou força após as investigações da CND - *Commission on Narcotic Drugs* - na Bolívia e no Peru sobre a folha de coca e a sua mastigação, bem como estudos sobre a limitação da produção e distribuição de cocaína.

No que tange à erradicação da coca, o item 2 do Artigo 26 da convenção prevê: “Na medida do possível, as Partes serão obrigadas a arrancar as raízes de todos os arbustos de coca que crescem em estado silvestre e destruirão os cultivados ilicitamente” (UNITED NATIONS, 1972, p. 14, tradução nossa). A letra “e” do item 2 do Artigo 49 determina que: “a mastigação da folha de coca ficará proibida dentro dos 25 anos seguintes a partir da entrada em vigor da presente convenção” (UNITED NATIONS, 1972, p. 24, tradução nossa). Para Boville (2004),

Previsivelmente, esses objetivos seriamente prejudicados, a mentalidade etnocêntrica do tempo e a metodologia não-científica resultaram em um Relatório que requeria a obliteração completa das colheitas de folha de coca, até mesmo para o consumidor tradicional que não estava produzindo cocaína. As conclusões do estudo foram adotadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Suas decisões de 1.952 e 1.953, bem como as do Comitê de Peritos em Dependência de Drogas, foram contra a folha de coca porque era ‘viciante’. Pouco tempo depois, a Convenção Única sobre Entorpecentes (1961) destacou a folha de coca tradicional como um produto a ser erradicado dentro de 25 anos, começando em 1964. Este é um paradoxo, pois a mesma Convenção abriu uma exceção para usos industriais de coca sem cocaína, como o condimento na Coca-Cola, atribuindo, assim, o uso legal e um monopólio mundial da folha de coca para a empresa multinacional dos Estados Unidos, através do artigo 27 (BOVILLE, 2004, p.28, tradução nossa).

A proibição da coca e sua erradicação fizeram emergir a divergência entre os Estados Unidos e os países andinos, especialmente Bolívia e Peru. O informe elaborado pela Comissão de Estudos da Folha de Coca do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), concluiu que a mastigação de coca provocava efeitos negativos, mas não tinham certeza de que poderia ser considerada uma toxicomania, no entanto, o Comitê de Especialistas em Farmacodependência da Organização Mundial da Saúde (OMS) “retirou este argumento e classificou o consumo de coca como uma forma de cocainismo” (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2011, tradução nossa). O informe da ECOSOC sofreu críticas severas sobre a sua arbitrariedade, falhas na metodologia e imprecisão, mas, principalmente, pelo seu caráter racista. O etnocentrismo ocidentalista, conforme destacado

anteriormente por Belen Boville, não reconhecia os costumes e hábitos de culturas e sociedades tradicionais dos Andes.

A proibição da mastigação e cultivo da folha de coca fez com que Bolívia e Peru rejeitassem os artigos que previam estas sanções. O primeiro país<sup>34</sup> não assinou de imediato a convenção de 1961 e o segundo assinou no mesmo ano, com ressalva aos artigos sobre a coca, mas só ratificou em 22 de julho de 1964, quando o governo peruano retirou a restrição, aderindo completamente à convenção (UNITED NATIONS, 1961; UNITED NATIONS; 1972). O governo boliviano de Victor Paz Estenssoro (1960-1964) inicialmente não fez comentários adicionais sobre os artigos, os quais estabeleciam a erradicação dos cultivos e consumos de coca em vinte e cinco anos, pois acreditava que o *acullico*<sup>35</sup> era um “atraso cultural” e com avanço da modernização seria extinto. Apesar de não haver aderido à referida convenção, o presidente Estenssoro, assinou com os EUA o *Primeiro Convênio Antidrogas* entre os dois países, “pelo qual a Bolívia se comprometia a erradicar os cultivos excedentes de folha de coca assentados tanto na região dos Yungas de La Paz, como na região do Chapare Tropical, em Cochabamba” (ZAMORA, 1999, p. 121). A Bolívia terminou o seu processo de adesão à Convenção Única, a qual tipificava a folha de coca como droga ilícita, em 13 de junho de 1979 com a assinatura do Decreto Lei 16562, no governo do presidente Gen. David Padilla, sob pressão internacional que exigia normas nacionais mais rígidas contra as drogas (LASERNA, 2011).

Os anos 1960 representavam o começo de uma escalada do consumo de drogas e o tráfico emerge como empresa transgressora da lei. Nos EUA, em meados desta década até os anos de 1990, o consumo de drogas como heroína, cocaína, maconha, LSD e crack se massificou (DEL OLMO, 1990). Segundo Thiago Rodrigues (2003), as substâncias psicoativas mais usadas nos anos 1960 eram a mescalina, o LSD e a maconha, esta última considerada droga-símbolo do movimento de transformação cultural que ficou conhecido como *contracultura* (dentro desta nomenclatura eram agrupados movimentos como o *power flower* e o *hippie*). A disseminação do uso de drogas na sociedade estadunidense era vista com perplexidade, além da sua extensão, o consumo não era exclusivo dos guetos urbanos e nem dos negros e “latinos”, dos pobres e delinquentes, mas também eram consumidores jovens

<sup>34</sup>A Bolívia assinou a *Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas* de Viena em 1971 e a ratificou em 20 de março de 1985. (UNITED NATIONS, 1971).

<sup>35</sup>A palavra *acullico* (também conhecida como *acuyico*, *acusi*, *pjcheo* ou *mascada*) deriva da língua quéchua *akullikui* que significa a ação de mascar a bola feita de folha de coca com intuito de reduzir os efeitos provocados pela falta de oxigênio em grandes altitudes e também atenuar a sede e a fome.

brancos das camadas médias da sociedade norte-americana. Este período marcado pela “contestação dos padrões morais” impulsionada pela contracultura levou a uma reformulação das leis de drogas e do instrumento repressivo estatal no país<sup>36</sup> (RODRIGUES, 2003, p. 40).

As pressões políticas sobre o problema das drogas ainda estavam atreladas à moral médico-religiosa representada pela luta entre o “bem” e o “mal”, entre “saúde” e “doença”. Esta “demonização” das substâncias psicoativas se arrasta desde o início do movimento proibicionista na primeira metade do século XX. O discurso jurídico sobre drogas, que ganhou força nos anos de 1950 com a Lei Boggs e a Lei de Controle de Narcóticos<sup>37</sup>, colaboraram para a construção de estereótipos criminológicos racistas, principalmente em relação ao pequeno traficante, o revendedor de rua que seria identificado “delinquente” e “corruptor” da juventude de “boa família”, esta por sua vez, seria tratada como “doente” e vítima:

[...] Este indivíduo geralmente provinha dos guetos, razão pela qual era fácil qualificá-lo de ‘delinquente’. O consumidor, em troca, como era de condição social distinta, seria qualificado de ‘doente’ graças à difusão do *estereótipo da dependência*, de acordo com o *discurso médico* que apresentava o já bem consolidado *modelo médico-sanitário*.

Deste modo, pode-se afirmar que na década de sessenta se observa um duplo discurso sobre a droga, que pode ser chamado de *discurso médico-jurídico*, por tratar-se de um híbrido dos modelos predominantes (o modelo médico-sanitário e o modelo ético-jurídico), o qual serviria para estabelecer a ideologia da *diferenciação, tão necessária para poder distinguir entre consumidor e traficante. Quer dizer, entre doente e delinquente* (DEL OLMO, 1990, p. 34, grifos da autora).

As campanhas de “lei e ordem” foram ressaltadas no final da década de 1960, às vésperas das eleições presidenciais, quando diversas ações antidrogas foram empreendidas, como a criação de novos escritórios governamentais de controle de entorpecentes, sendo o de maior destaque o *Bureau of Narcotics and Dangerous Drug* (BNDD), que fazia parte do

<sup>36</sup> De acordo com Thiago Rodrigues (2003), “A época das reformas no aparato repressivo estatal começou com a criação do Bureau of Drug Abuse Control (Escritório para Controle do Abuso de Drogas), em 1966, e que, dois anos depois, foi fundido ao antigo FBN (Federal Bureau of Narcotics), criando o Bureau of Narcotics and Dangerous Drug (BNDD) – Escritório sobre Narcóticos e Drogas Perigosas. A agência, que chegou a contar com cerca de 1.300 funcionários, representou um aumento na centralização das iniciativas de aplicação das leis antidrogas nos EUA e a permanência da prática de se construir alvo do proibicionismo por meio da aglutinação um tanto arbitrária das substâncias psicoativas ilegais em classificações genéricas e pouco precisas, como atesta o tendencioso nome atribuído ao escritório” (RODRIGUES, 2003, p. 40-41).

<sup>37</sup> Nos EUA, durante a década de 1950, foram aprovadas duas leis que imprimiram maior rigidez à luta antidrogas: em 1951, o *Boggs Act*, e, em 1956, o *Narcotics Control Act*. Ambas aumentaram as sanções para traficantes que variavam de cinco a noventa e nove anos e pena de morte para traficantes que vendessem entorpecentes para menores de idade. A maconha passou a ser considerada tão perigosa quanto a heroína, pois a primeira seria porta de entrada para a segunda. Os redatores e defensores da Lei Boggs defenderam a tese do “*stepping-stone*”, ou seja, uma droga mais fraca seria um degrau ou um trampolim para uma droga mais pesada (SCHAFFER LIBRARY OF DRUG POLICY, [20--]).

Departamento de justiça. A busca irrefreável para impor a todo custo a “lei e a ordem” corroborou para a construção do estereótipo criminológico do traficante e a criminalização das drogas. Com a eleição do presidente Richard M. Nixon (1969-1974), as drogas se transformariam em inimigo interno, momento este em que ocorre a transição do discurso médico-jurídico<sup>38</sup> para o discurso securitário.

O limiar da famigerada *War on Drugs* (guerra às drogas) aconteceu nas eleições dos presidenciais norte-americanos em 1968, quando a campanha de Nixon acentuou a necessidade de restaurar a “*law and order*” nos EUA, que incluía a repressão aos narcóticos. A retórica antidroga de Richard Nixon ficou marcada em um discurso proferido no mesmo ano, em Anaheim, Califórnia, o qual abordou de forma comovente e inexorável as drogas ilegais como “uma maldição moderna da juventude americana” e prometeu “tomar medidas executivas necessárias para tornar as nossas fronteiras mais seguras contra a pestilência dos narcóticos” (CARPENTER, 2003, p. 11, tradução nossa).

O combate às drogas na América Latina ganhou novos contornos com a administração Nixon. No mesmo ano de sua posse, foi colocado em curso a *Operation Intercept* em 21 de setembro de 1969, que consistia numa ação de vigilância ao longo da fronteira entre EUA e México com objetivo de impedir entrada de “drogas perigosas” (principalmente a heroína e a maconha, esta última com maior ênfase) em territórios norte-americanos, além disso, foi uma forma encontrada pelo governo estadunidense para pressionar o presidente mexicano Gustavo Díaz Ordaz a realizar operações de cooperação – principalmente no que tange à monitoração de campos de maconha e papoula em territórios mexicanos realizada por agentes estadunidenses – e a aderir à política de luta contra as drogas dos EUA. Com a *Operation Intercept*, a administração norte-americana acreditava que reduziria o volume de narcóticos contrabandeados para os EUA, conforme afirmaram o secretário do tesouro David M. Kennedy e o procurador-geral John N. Mitchell – ambos faziam parte do comando da Força-Tarefa presidencial contra as drogas –, a supressão do fluxo de maconha advinda do México, que representaria, segundo eles, oitenta por cento da maconha fumada nos EUA, conseguiria reduzir expressivamente o uso desta substância (BRECHER et al, 1972).

Todavia, a crença oficial na vitória contra as drogas caiu por terra. A interceptação dos fluxos de maconha e sua erradicação no México ocasionaram uma escassez temporária desta

---

<sup>38</sup>O discurso médico-jurídico influenciou inúmeras legislações nacionais nesse contexto, na Colômbia, por exemplo, foi sancionado o decreto 1.136 em 1970, “pelo qual se dispõe, como medida de proteção social, ‘a reclusão clínica da pessoa que perturbe a paz pública quando se achar em estado de intoxicação’” (DEL OLMO, 1990, p. 37).

substância, o que levou à procura da maconha vietnamita, que era altamente potente. Grandes quantidades foram transportadas por militares norte-americanos que retornavam da guerra do Vietnã e o número de plantações clandestinas de cannabis apresentou crescimento. Outro efeito adverso dessa operação foi a importação em larga escala de haxixe advindo do norte da África e do Oriente Médio. Além disso, conforme salienta Del Olmo,

Esta operação sem dúvida resultou num fracasso, não só porque abriu caminho para a produção de maconha na Jamaica e posteriormente na Colômbia, mas também porque levou milhares de dependentes dentro dos Estados Unidos a consumirem outras drogas, em especial a heroína, criando assim a chamada ‘epidemia da heroína’, no final da década e sobretudo no início dos anos setenta (DEL OLMO, 1990, p. 36).

Mesmo com o fracasso da *Operation Intercept*, nos anos de 1970, o presidente Richard Nixon fortificou a sua campanha de combate às drogas. No começo da década, o congresso estadunidense aprovou o *Drug Abuse Prevention and Control Act*, o qual, além de indicar o tratamento e a medicalização do usuário, trasladou para a esfera doméstica as resoluções da Convenção Única de 1961, cuja seção segunda estabelecia o poder de regulação do comércio interestadual ao Congresso e aplicava uma hierarquização das drogas conforme a sua periculosidade nos mesmos moldes das Nações Unidas.

Dessa maneira, tal seção, conhecida como *Controlled Substances Act* (CSA), hierarquizava as drogas segundo seu potencial para promoção de dependência física e psíquica, entendendo que, sendo ‘evidente que o uso (dessas substâncias) cria o prejuízo à saúde ou à segurança da comunidade (era preciso impedir) a proliferação dos canais de venda de drogas, bem como o consumo de drogas sem conselho médico’ (RODRIGUES, 2004, pp. 78-79).

A intensificação do regime internacional proibicionista acompanhou *pari passu* o enrijecimento das políticas de drogas estadunidenses na década de 1970. O *Convênio sobre Substâncias Psicotrópicas*, depois de muitas divergências<sup>39</sup>, foi assinado em Viena em 21 de fevereiro de 1971, e entrou em vigência em 16 de Agosto de 1976. O objetivo perseguido por este convênio era o controle e prevenção do uso abusivo de substâncias psicotrópicas, o tráfico ilícito e a circunscrição destas substâncias unicamente para fins medicinais e científicos conforme as determinações da Convenção Única de 1961. Este convênio assinado multilateralmente foi uma resposta à diversificação e expansão principalmente das drogas

<sup>39</sup>A Conferência de Viena foi marcada pela divisão entre a coalizão dos países que defendiam o “strict control” (os países escandinavos e o bloco soviético) e o “grupo de irreconciliáveis” (Alemanha Ocidental, Suíça, Holanda, Bélgica, Áustria e Dinamarca). Os Estados Unidos, nesse momento, procurava uma posição intermediária para conseguir garantir o equilíbrio entre os interesses econômicos, sociais, jurídicos, administrativos e científicos (MCALLISTER, 2000). Segundo Antonio Escotado (2008), esse convênio é chamado de “acordo farmacrático Leste-Oeste”, uma vez que muitos países do bloco soviético também possuíam grande número de indústrias farmacêuticas: República Democrática da Alemanha, Hungria, União Soviética, esta última contava com uma ampla cadeia produtiva que contava com a colaboração da Polônia, Tchecoslováquia e Hungria.

sintéticas, o qual recomendou que a comissão de entorpecentes da ECOSOC e a JIFE exercessem as funções de fiscalização e controle dos psicotrópicos. A Organização Mundial da Saúde (OMS), de acordo com as avaliações médicas e científicas, ficou encarregada de indexar as substâncias a serem proibidas nas listas de classificação das drogas da ONU. O convênio foi uma reação ao crescimento do consumo recreativo de drogas sintéticas<sup>40</sup>, sobretudo nos EUA e na Europa Ocidental, prevendo normas para autorização de licenças de produção, regulações para prescrições médicas e para o comércio internacional de psicotrópicos, bem como meios de estreitar a cooperação entre os países e as organizações internacionais para coordenar a luta contra o tráfico ilícito de substâncias psicotrópicas (UNITED NATIONS, 1971).

Em julho de 1971, após os relatos de abuso de drogas realizado por soldados do exército norte-americano, o presidente Nixon enviou ao Congresso a *Special Message to the Congress 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 “aumentar nossos esforços para apertar ainda mais o laço ao redor do pescoço dos traficantes de drogas” e assim 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 conferência de imprensa um dia após a mensagem dirigida ao Congresso,

---

<sup>40</sup>As indústrias farmacêuticas que fabricavam psicotrópicos, principalmente alemãs e japonesas, ofereciam inúmeros argumentos anticontra para contrapor as restrições impostas por este Convênio sobre os seus produtos, alegavam que essas substâncias não possuíam propriedades para criar “vício” porque eram produzidas com recursos modernos e científicos e, com base na Convenção Única, afirmavam que o tratado coibia, sobretudo, o comércio de opiáceos, de produtos derivados da coca e da maconha, bem como substâncias as quais produziam efeitos semelhantes ao dessas drogas. Portanto, os seus produtos não podiam ser regulados por nenhum dos acordos multilaterais existentes, uma vez que eles produziam efeitos sem qualquer semelhança com narcóticos. Entretanto, em meados da década de 1960, tais afirmações foram refutadas. Pesquisas realizadas com psicotrópicos apontaram que essas substâncias causam um vício que diferia pouco daqueles produzidos por narcóticos (por exemplo, a cocaína e o cânhamo, ambos estavam enquadrados desde a Convenção Única como drogas narcóticas), a OMS publicou um estudo que indicava que certos tipos de anfetamina apresentavam algumas características similares as encontradas na cocaína, bem como existiam produtos psicotrópicos alucinógenos que causavam efeitos análogos aos provocados pela cannabis. No final da década de 1960, surgiram pressões para restringir as drogas psicotrópicas e muitos governos, principalmente dos países escandinavos e os do bloco soviético, começaram a instituir medidas nacionais para controlar o seu acesso (MCALLISTER, 2000, pp. 226-228).

Richard Nixon declarou que o abuso de droga era o “inimigo público número um” dos EUA e, em 1972, o presidente “veio a público anunciar que ‘as drogas’ eram uma ameaça à sociedade estadunidense e que, para combatê-las, era necessário declarar uma ‘guerra às drogas’ (*war on drugs*)” (RODRIGUES, 2012, p. 16).

A partir de então, o endurecimento das leis antidrogas era uma das formas mais repressivas para a redução da criminalidade que era associada ao uso e tráfico de drogas. De acordo com Del Olmo (1990), as primeiras medidas dos EUA no âmbito doméstico estavam relacionadas ao discurso jurídico e implementavam um conjunto de leis proibicionistas: o *Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act*; o *Controlled Substances Act*; o *Racketeer Influenced and Corrupt Organization Statute*; e o *Continuing Criminal Enterprise Statute*. O tráfico de drogas passou a ser considerado o único crime de nível federal, de modo que essas leis permitiram maior regulação interna do comércio de drogas. No ano de 1973, foi criado o escritório federal para questões das drogas *Drug Enforcement Agency*, cujo nome foi alterado para *Drug Enforcement Administration* (DEA), o qual foi resultado da proposta de unificação e centralização das forças federais em um único órgão ligado ao Departamento de Justiça, dessa forma, passaria a ser o centro de comando autônomo e com poder de polícia responsável pela coordenação e execução de coleta de informações e perquisição referentes ao combate às drogas ilícitas, bem como fazer cumprir as leis e regulamentos antidrogas e reduzir nacional e internacionalmente a disponibilidade de substâncias ilícitas. Sendo assim, a DEA se tornou o principal instrumento de intervenções contra o tráfico de drogas ilícitas fora dos limites das fronteiras norte-americanas (DEL OLMO, 1990; ARBEX, 1993; RODRIGUES, 2004).

Desde a sua fundação, a DEA passou por um processo de incremento contínuo de seu quadro de funcionários especializados e de ampliação de sua receita, contribuindo, dessa forma, para a expansão de suas atividades no exterior.

No decorrer das últimas décadas do século passado, a DEA ampliou significativamente a sua área de atuação internacional. No ano de 2002 ela estava presente em vinte quatro países com cerca de trinta e oito escritórios. Atualmente, o órgão antidroga conta com oitenta e seis escritórios em sessenta e sete países<sup>41</sup>. No ano de 1996, o Congresso

---

<sup>41</sup>A Bolívia cessou as atividades da DEA em novembro de 2008, quando Evo Morales acusou os funcionários da agência norte-americana de espionagem e financiamento de grupos de oposição.

destinou cerca de US\$ 60 milhões de dólares para expansão das investigações da DEA e no ano de 2004 foram destinados US\$ 104 milhões (DEA, [20--]; YOUNGERS; ROSIN, 2005a).

Poucos anos depois da sua fundação, a DEA estava fortemente presente na América Latina para efetuar investigações e colaborar com seus pares locais, objetivando deter traficantes e impedir a chegada de mercadorias ilícitas nos EUA. A presença desse órgão estadunidense em países latino-americanos nos anos 1970, consoante com autoritarismo militar no continente, levou a inúmeras denúncias de envolvimento de seus agentes em detenções, participação em interrogatórios e até mesmo em torturas a traficantes. Tais denúncias fizeram com que o Congresso norte-americano aprovasse a emenda Mansfield em 1976, proibindo os “agentes da DEA de participarem de detenções, praticarem a vigilância eletrônica ou estarem presentes durante operações policiais no estrangeiro, a menos que tenham sido autorizados pelo embaixador” (NEILD, 2005, pp. 101-102, tradução nossa).

Em 9 de agosto 1974, Richard Nixon renunciou ao cargo de presidente após ser acusado de envolvimento no Caso Watergate. Os dois sucessores de Nixon, Gerald Ford (1974-1977) e Jimmy Carter (1977-1981), não foram tão impetuosos na cruzada contra as drogas como fora seu antecessor. Conforme observa Carpenter (2003, p.16), o presidente Ford não seguiu à risca a política antidrogas de Nixon. O secretário antidrogas da Casa Branca, Robert DuPont, defendeu abertamente a descriminalização da maconha e o próprio Ford procurou distinguir os traficantes de “drogas pesadas” daqueles que traficavam maconha. Em 1976, Gerald Ford enviou ao Congresso uma lei que impunha penas de prisão obrigatória para condenados por tráfico de “drogas pesadas” – “alguns dos criminosos mais cruéis do mundo” –, acreditava ele que o endurecimento das penas poderia ganhar a guerra contra as drogas (FORD, 1976). O presidente Ford também se reuniu com governos do México, Turquia e Colômbia para garantir a cooperação internacional entre estes países no combate às drogas<sup>42</sup>.

Del Olmo (1990) identifica que a partir de 1976 a preocupação com a cocaína e o temor de uma nova “epidemia” começava a ganhar relevo dentro dos EUA. A difusão da cocaína nesse período estava relacionada ao estereótipo cultural da época. Esta droga, antes condenada, passou a ser associada ao sucesso. Tornou-se um “símbolo de êxito”:

---

<sup>42</sup>Em 1976, como resultado de esforços do governo Ford para cooperação internacional contra as drogas, o secretário de Estado Henry Kissinger firmou um acordo de cooperação antidrogas com o presidente boliviano Gal. Hugo Banzer intitulado *Declaración Conjunta Sobre Cooperación Contra el Tráfico de Cocaína*.

[...] todos os que estavam em evidência a consumiam. Ao mesmo tempo, surgia maciçamente a indústria da ‘parafernália’ da cocaína, anunciando nos diversos meios de comunicação tipos de coleirinhas, cigarros, balanças, etc., para facilitar seu consumo (como havia ocorrido dez anos antes com a maconha). Tudo isto contribuiu para aumentar a demanda, a qual por sua vez estimulou a produção e a organização do mercado (DEL OLMO, 1990, p. 48).

O consumo de cocaína se tornou popular na época, fazendo com que o seu mercado se ampliasse nos EUA. Ela começou a substituir as anfetaminas e o seu comércio no varejo era basicamente feito por pessoas que distribuía pequenas quantidades entre conhecidos. Boville (2004) sustenta que os líderes da política de drogas estadunidenses agiram com lentidão para responder à disseminação da cocaína, com os olhares direcionados para as chamadas “drogas de protesto” – maconha e LSD – não se atentaram à entrada de toneladas de cocaína no país via Cuba. A autora lembra que o crescente consumo de cocaína estava intrinsecamente ligado às mudanças ocorridas na sociedade norte-americana, permitindo que valores atrelados à “febre do trabalho”, tais como a valorização da “competitividade, velocidade e produtividade”, sobrepusessem a “solidariedade, tradição e família”. Desse modo, corroborou para criar condições favoráveis para o crescimento do mercado da cocaína. A indústria da cocaína cresceu nesse contexto na região andina, cuja comercialização nos EUA era formada por uma extensa rede, envolvendo colombianos, grupos de cubanos exilados e norte-americanos que contavam com “excelentes contatos do governo com as forças armadas e autoridades de vários países latino-americanos”, fazendo com que organizassem um “anel de contrabando de cocaína” com sede em Miami (BOVILLE, 2004, p. 49, tradução nossa).

Carpenter destaca que o governo Jimmy Carter deu menos ênfase à questão das drogas do que Ford e foi considerado por seus próprios funcionários como um presidente sem compromisso na luta contra as drogas. Durante a sua administração, ocorreram polêmicas sobre funcionários da Casa Branca que usavam maconha e cocaína. Um pouco antes de esses casos virem à tona, Carter tinha pronunciado diante do Congresso que as “sanções contra a posse de uma droga não deve ser mais prejudicial a um indivíduo do que o uso da droga em si”. No entanto, as sutis mudanças na retórica escamoteavam os alicerces da política de drogas estabelecidas no governo Nixon (CARPENTER, 2003, p. 16).

No ano de 1977, a Secretaria Geral das Nações Unidas convocou os seus membros a participarem da Conferência Internacional sobre o Abuso de Drogas e Tráfico Ilícito, cujo objetivo era reexaminar o documento *The Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control*, trata-se de um repertório de recomendações dirigidas aos

governos e às diferentes organizações que prescreve medidas práticas para reprimir o tráfico de drogas e impedir o abuso de drogas. Seria mais um manual com sugestões de medidas posto unilateralmente para suprimir o tráfico de drogas nas instâncias nacionais, regionais e internacionais, em vez de um instrumento jurídico de cunho multilateral.

*“Guerras às drogas” e a emergência do tráfico de drogas como ameaça à segurança*

A chegada de Ronald Reagan à presidência dos EUA, apoiado por grupos fundamentalistas e (neo)conservadores, é marcada por uma inflexão abrupta não apenas na política de drogas, mas em toda política externa norte-americana, o que a tornou conhecida como Doutrina Reagan. Para Walter LaFeber (1994), a Doutrina Reagan era um arcabouço de concepções que balizavam a política externa e a diplomacia militar estadunidense no contexto da Guerra Fria e estava alicerçado em quatro pilares centrais: “a extensão dos poderes presidenciais de Reagan, o anticomunismo, a diferenciação entre Autoritarismo e Totalitarismo e a militarização da política e economia” (LAFEBER, 1994 apud SILVA, 2013, p.2). Sobre esse ponto de inflexão na política contra as drogas estadunidense, a qual se encontrava sob a égide da política externa desse país, Del Olmo (2002) aponta que:

Nessa linha dura, a transformação mais importante do ‘bem jurídico’ frente à drogas se evidencia no começo da década de 80, quando a administração Reagan considera o fenômeno das drogas em termos de segurança nacional, o que legitimaria a declaração de ‘guerra às drogas’ e a percepção do tráfico como inimigo econômico e da guerrilha e/ou terrorismo como inimigo político, e a difusão, através dos meios de massas, do discurso bélico na referência ao tema. Ao mesmo tempo, seriam estabelecidas duas especificidades: a droga prioritária seria a cocaína, qualificada como ameaça, e o principal campo de batalha dessa ‘guerra’ seria a região andina [...], com a participação das Forças Armadas nacionais e eventualmente o Pentágono [...] (DEL OLMO, 2002, p. 66).

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). Kenneth B. Nunn (2002) ressalta que a administração Reagan se valeu de campanhas de relações públicas para projetar e incutir ideias com intuito de mudar a percepção pública sobre o uso de drogas, representando as drogas ilegais como ameaça<sup>43</sup>, e “a peça central dessa campanha de relações públicas foi uma nova estratégia retórica que procurou demonizar as drogas e banir os

---

<sup>43</sup>No ano de 1982, foi aprovada a *Defense Authorization Act*, a qual autoriza a participação das Forças Armadas no combate às drogas.

usuários de drogas” (NUNN, 2002, p. 387, tradução nossa). A “linha dura” do combate aos psicoativos ilícitos no âmbito doméstico se efetivou por meio da “redução da demanda” com educação pública e tratamentos clínicos e através da “redução da oferta” com interdições, apreensões e repressões criminais. No que concerne à repressão criminal, Escotado (2008) acentua que no ano de 1985 “o número de prisões relacionadas às drogas da Lista I superou as 800.000 pessoas, e em 1986 atingiu um milhão”<sup>44</sup> (ESCOHOTADO, 2008, p. 1076).

Essa percepção da droga como ameaça nortearia doravante a estratégia dos EUA de intervenções no que tange às drogas no cenário internacional, com reverberações na constituição das políticas e leis nacionais. O modelo de guerra às drogas de Reagan permitiu medidas severas e hostis para atacar o “problema das drogas” e dismantelar redes de distribuição e tráfico de drogas na esfera doméstica, na esfera internacional, a intervenção militar foi o paradigma da doutrina reaganiana de combate às drogas.

Em 1986, o presidente Ronald Reagan expediu a *National Security Decision Directive on Narcotics and National Security* (NSDD-221). Esse documento conferiu ao narcotráfico o status de ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos ao lado do “terrorismo comunista” e se tornou 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 NSDD-221 conferiu às Forças Armadas, incluindo exército, marinha, força aérea e fuzileiros navais, maior participação junto às agências federais de combate às drogas, a guarda costeira e órgãos civis de aplicação da lei. Nesse contexto, a produção e tráfico de drogas deixam de ser apenas preocupações de leis penais e questão de polícias especializadas e passam a ser um problema de segurança nacional e internacional, direcionando a política externa dos países latino-americanos, sobretudo daqueles países sob o rótulo de “produtores”, como foi o caso dos países andinos. Para Rafael Villa e Maria Ostos (2005),

Desde a administração Reagan (1980-1988), os EUA têm definido as drogas como ‘um problema de segurança nacional’, cujo combate deveria ser feito por meio de

---

<sup>44</sup>As prisões por porte de drogas e o crescimento exponencial da população carcerária na Era Reagan incidiram mais sobre os “negros” do que sobre os “brancos”. Conforme observa Loïc Wacquant (1999), “o ‘escurecimento’ sofrido pela população carcerária explica-se quase que inteiramente pela política de “guerra às drogas” lançada com estardalhaço por Ronald Reagan e ampliada depois por seus sucessores [...]. Essa política serviu de cobertura a uma verdadeira guerrilha policial e judiciária contra os traficantes de rua e, por extensão, contra os habitantes dos bairros negros deserdados. Esses últimos são, de fato, suspeitos de desviarem-se das normas culturais nacionais e de adotarem ‘comportamentos anti-sociais’, que o discurso pseudocientífico sobre a *underclass* sustenta ser a causa das desagregações sociais na metrópole (WACQUANT, 1999, p. 47).

um ataque contundente in lócus à oferta da droga. Em outras palavras, a produção deveria ser atacada na fonte, em países como Bolívia, Colômbia, Equador e Peru (VILLA; OSTOS, 2005, pp. 1-2).

A partir daí, com efeito, Washington imputou aos países produtores a culpa pela oferta externa de drogas, os problemas de saúde pública e o aumento da criminalidade nos EUA, isso permitiu que a América Latina, sobremaneira a região andina, se configurasse como palco das intervenções militares de guerra contra as drogas<sup>45</sup>. Os EUA orquestraram esforços para intervenção e interdição do cultivo de coca inicialmente na Bolívia e no Peru, e mais tarde na Colômbia, os maiores cultivadores da folha de coca nas duas últimas décadas do século XX, com o objetivo de intensificar a política proibicionista, destruir os campos de cultivo de drogas e desbaratar as redes comerciais ilegais. No entanto, o que ocorreu foi uma ramificação maior do capitalismo cocaleiro deslocando a produção de um país para outro e expandindo a economia do narcotráfico.

De acordo com Villa e Ostos (2005), os *policy-markers* estadunidenses defensores da política de ataque às drogas na “fonte” – *going to the source* – encontraram “sólidos argumentos empíricos no caso de Chepare da Bolívia e do Alto Hullaga do Peru, onde eram cultivadas cerca de 80% a 90% das folhas de coca destinadas à alimentação da produção de cocaína do mundo” (VILLA; OSTOS, 2005, p. 2). O combate às drogas nos “países produtores”, em 1986, encontrou na Bolívia o seu primeiro palco de operações militares antidrogas.

A *Operation Blast Furnace* na Bolívia começou no dia 14 de junho de 1986 e seria realizada nos departamentos bolivianos do Beni, Pando e Santa Cruz, para eliminar os laboratórios clandestinos de processamento da coca, acabar com as rotas fluviais de transporte de coca e de precursores químicos, interceptar pequenos aviões de transporte de drogas e prender o traficante Roberto Suárez Gomes (“rei da coca”), considerado o maior do país. Para realizar a operação, no departamento de Santa Cruz chegaram “três aviões de transporte militar da força aérea dos Estados Unidos que traziam consigo veículos especiais, seis helicópteros Black Hawk e 160 norte-americanos, entre soldados, técnicos militares e agentes

---

<sup>45</sup>O direcionamento do combate contra as drogas para América Latina estava atrelado à percepção de que os países da região eram o foco de produção e distribuição de drogas. “Bolívia e Peru eram os principais produtores de coca e pasta base, enquanto a Colômbia dominava a produção e o tráfico de cocaína; México, além de ser o maior fornecedor de maconha no mercado dos EUA, tornou-se o principal provedor de heroína. Por outro lado, vários países da América Central e do Caribe, junto com Venezuela e Paraguai, se constituíam em estações na rota do narcotráfico, assim como centros de lavagem de dinheiro. Posteriormente, a medida que se acentuaram as ações de interdição, a mudança de rotas comprometeu também o Brasil e outros países do Cone Sul [...]” (COTLER, 1999, p. 40).

da DEA” (RODRIGUES, 2003, p. 86). A operação contou com a participação dos *Leopardos*, força de elite policial da Bolívia especializada em combate ao tráfico de drogas, e de soldados da *Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR)*<sup>46</sup>.

A presença de tropas norte-americanas na Bolívia gerou controvérsias nas instituições políticas da Bolívia, pois elas não tinham aprovação do Congresso do país andino. Representantes do governo boliviano se sentiram enganados pelos EUA. Acreditavam que o auxílio de Washington não viria em aviões de guerra e muito menos com violações da soberania nacional. O presidente do Senado denunciou a operação como uma “verdadeira invasão estrangeira” (AMENDT, 1987, p.13).

As principais ações da *Blast Furnace* incidiram sobre os laboratórios clandestinos. Gunter Amendt (1987) enumera que existiam cerca de cinquenta laboratórios só no departamento de Benin, cuja produção anual estimada era de 80 toneladas, quando trabalhavam com toda a sua capacidade. Amendt assinala que cada laboratório mantinha diferentes trabalhadores encarregados da logística e da produção como transportadores, caminhoneiros e intermediários envolvidos no fornecimento de produtos químicos contrabandeados do Brasil e no transporte de coca dos mercados locais para os laboratórios intermediários para produção de pasta base confeccionada pelos *pateros*<sup>47</sup>. Posteriormente, a pasta é transportada para os laboratórios que confeccionam o produto final pronto para exportação, o cloridrato de cocaína cristalizado, utilizando uma série de empregados (AMENDT, p.16). De acordo com Thiago Rodrigues (2004), os leopardos, em conjunto com soldados estadunidenses, fizeram inúmeras investidas em território boliviano para destruir pistas de pousos e laboratórios na selva.

A operação norte-americana de combate às drogas em solo boliviano, considerada por Washington vitoriosa, não teve o sucesso almejado, os resultados em termos de apreensões e prisões foram pífios, destruíram seis laboratórios e duzentos e cinquenta locais de maceração de folha de coca, todos vazios, e pistas de pouso. No entanto, as tropas conseguiram afetar significativamente o preço da coca – o quilo de folha de coca subiu de US\$120 para US\$200 – temporariamente, tornando-a menos atrativa. Com efeito, isso levou milhares de

---

<sup>46</sup>Marcelo Santos (2007) relata que “com o retorno da democracia em 1982, sob pressão norte-americana, o governo boliviano criou uma força policial de elite denominada Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR) para desenvolver ações secretas repressivas nas regiões de produção da folha de coca e de articulação do narcotráfico” (SANTOS, 2007, p. 198).

<sup>47</sup>“Patero” (ou esmagador) é uma terminologia utilizada em analogia com a qual se denomina aqueles que na produção de vinho esmagam as uvas pisando-as com o pé descalço, os pateros semifermentam as folhas de coca e acrescenta bicarbonato de sódio e cerosina para fazer a pasta base (AMENDT, 1987, p.16).

trabalhadores rurais a migrarem para as cidades a procura de emprego e alimentos<sup>48</sup>. Contudo, a produção de pasta base ficou comprometida parcialmente no decorrer da operação, isso se deve mais a uma postura de precaução dos traficantes do que um sinal de êxito de desmantelamento completo da indústria da cocaína boliviana<sup>49</sup> (AMENDT, 1987; SOMOZA, 1990; RODRIGUES 2003; RODRIGUES 2004).

Mesmo após as polêmicas relacionadas à *Operation Blast Furnace* (com duração de quatro meses), os EUA, por meio das Forças Armadas e da DEA, prosseguiram interferindo na política de drogas boliviana. A UMOPAR continuou recebendo treinamentos das forças especiais estadunidenses, além de receber empréstimos de equipamentos militares e helicópteros por parte do Pentágono para conduzir a guerra às drogas agora sob a égide da *Operation Snowcap*<sup>50</sup>. Desse modo, as Forças Armadas da Bolívia passaram a ter uma participação maior na luta contra as drogas ilícitas.

Durante o ano de 1986, os EUA implantaram a *Política de Certificação* como mecanismo para coagir os “países produtores” a se comprometerem com a luta contra as drogas. Guzzi (2008) assinala que essa política estava apoiada na Lei 490 do Ato de Assistência Internacional (*Foreign Assistance Act - FAA*) de 1961, da administração Kennedy, e permitia ao presidente estadunidense deliberar “anualmente quais países são produtores, de trânsito e se seus respectivos governos cooperam com as medidas estadunidenses no plano do combate à produção e ao tráfico de drogas ilícitas” (GUZZI, 2008, p. 33).

---

<sup>48</sup>A intervenção militar norte-americana gerou inúmeros protestos na Bolívia, “a central sindical boliviana decretou ‘dia de luto’, denunciando, assim, a presença de tropas de ocupação. Os manifestantes carregavam faixas com os dizeres ‘Bolívia livre sim, colônia ianque não’. Enquanto isso, 28 sindicatos, 25 instituições cívicas, 26 partidos políticos e 200 personalidades representativas se uniram para formar o Conselho de Defesa da Soberania Nacional, ao mesmo tempo em que os parlamentares protestavam contra a violação da Constituição da Bolívia. Mas o governo (Victor Paz Entessoro) argumentou que se tratava apenas de uma colaboração à repressão policial e que os helicópteros significavam apenas apoio logístico” (SOMOZA, 1990, p. 81).

<sup>49</sup>Edson Passeti (1991) nota que os traficantes transferiram os laboratórios para o norte da Argentina e para região sudoeste do Brasil, no Mato Grosso, dessa maneira conseguiram manter a lucratividade de seus negócios, mesmo correndo riscos de terem a mercadoria apreendida.

<sup>50</sup>Marcelo Santos, a partir da obra de Adalberto Santana “El Narcotráfico en América Latina”, descreve que “a operação Snowcap, que envolveu os membros norte-americanos da DEA, do Departamento de Estado, do Serviço de Guarda Costeira, da Patrulha de Fronteira e das Forças Especiais do Departamento de Defesa, tinha o propósito não somente de atacar as fontes de produção como também capacitar as Forças Armadas locais em estratégias contra-insurgentes. No Peru, por exemplo, tinha o objetivo de combater a guerrilha do Sendero Luminoso. Essa missão regional envolveu ainda apoio econômico à Venezuela e o lançamento da operação *Blazing Trails* no Equador” (SANTOS, 2007, p. 198).

Um determinado país, para auferir a certificação plenamente, deve cumprir os objetivos da Convenção de 1971 sobre Substâncias Psicotrópicas da ONU, bem como concretizar ações para impedir “o cultivo, a produção, a distribuição e o transporte, o financiamento e a lavagem de dinheiro proveniente das drogas” e também deve “atingir as metas definidas em acordos bilaterais com os Estados Unidos e, finalmente, terem tomado medidas jurisdicionais para combater a corrupção pública, pois esta facilita o processo de produção e tráfico de drogas” (GUZZI, 2008, p. 34). Portanto, um país que demonstrar esforços e apresentar resultados no combate às drogas será certificado e receberá todo auxílio dos EUA, principalmente econômico. Caso contrário, isto é, não seja certificado, deixa de receber esse auxílio de Washington (entretanto, se for o caso, continua recebendo assistência humanitária e de combate às drogas) e sujeita-se as sanções econômicas e políticas, além do governo norte-americano vetar as propostas de empréstimos de instituições bancárias multilaterais de fomento ao desenvolvimento (por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial).

A Política de Certificação foi mais um instrumento ideológico do que eficaz contra o tráfico de drogas. Elaborada na Guerra Fria, os países que pertenciam ou tinham alguma ligação com o bloco soviético ganhavam o rótulo de “não-certificados”, pois representavam uma ameaça aos países ocidentais e ao Estado democrático de direito. O processo de certificação gerou dissensões entre Washington e os demais governos da América Latina nas décadas de 1980 e 1990<sup>51</sup>. Esse processo era visto como um exercício unilateral e arbitrário perpetrado pela nação que mais consome drogas ilícitas no mundo. Na Convenção da ONU, realizada em Viena em 1988, os representantes dos países rotulados de “produtores” e de “trânsito” de drogas se manifestaram contra o instrumento unilateral que os estigmatizavam como sendo condescendentes com o narcotráfico, argumentavam que a responsabilidade deveria ser compartilhada. Segundo esses países, para haver um controle mais eficaz da produção, seria preciso também controlar o consumo, pois ambos estão inter-relacionados; entretanto, o governo norte-americano não produz documentos avaliando os seus próprios esforços de controle de drogas. Sayaka Fukumi (2008) sustenta que a política de certificação é um meio encontrado pelos EUA para exercerem o seu poder econômico, forçando os outros

---

<sup>51</sup>O Panamá foi o primeiro país latino-americano a não ser certificado, isto ocorreu nos anos de 1988 e 1989. O presidente Manuel Noriega foi acusado pelo governo estadunidense a colaborar com organizações criminosas envolvidas com o narcotráfico (GUZZI, 2008).

Estados a cumprirem o controle de drogas no estilo americano. Mesmo tendo recebido inúmeras críticas e desaprovações, o processo de certificação continuou vigorando.

No segundo mandato de Ronald Reagan, o proibicionismo, em sua forma política, jurídica e bélica, prosseguiu avançando na América Latina. De acordo com Del Olmo (1990), um dos fatores que impulsionou o discurso de guerra contra as drogas, não só na região andina, mas em todo continente, foi o assassinato do ministro da justiça colombiano, Rodrigo Lara Bonilla, em abril de 1984. No decorrer desse ano, ocorreu uma sucessão de reuniões e acordos governamentais com o objetivo de fortalecer a cooperação continental na luta contra o tráfico de drogas. No mesmo ano foi assinada a *Declaração de Quito Contra o Tráfico de Drogas* por presidentes da América do Sul, a qual classificou o narcotráfico como “delito contra a humanidade”. Ainda em 1984, foi subscrita a *Declaração de Nova Iorque*. Esse documento solicitava à ONU que convocasse uma nova conferência para reexaminar os tratados anteriores sobre drogas e criar um plano de ação de cooperação internacional contra o tráfico de drogas. Essa conferência teve início em julho de 1987. Nesse mesmo ano, na Colômbia, começou uma série de ofensivas, com auxílio estadunidense, contra laboratórios de clandestinos e fumigações para erradicação de plantações de coca e de cannabis. As investidas conseguiram deter a *Tranquilândia*, um dos principais complexo de produção de cocaína dos traficantes de Medellín.

No ano de 1985, a senadora republicana Paula Hawkins, representante dos EUA na *Comissão Interamericana para o Controle de Abuso de Drogas* (CICAD), realizou uma conferência com participação de vinte países latino-americanos sobre o combate às drogas. Os EUA colocaram em prática a Operation Intercept II. Em abril 1986, foi consolidado em Lima o *Convênio Rodrigo Lara Bonilla* sobre cooperação para prevenção do uso indevido e a repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas entre os países membros do Acordo de Cartagena (Pacto Andino). No mês subsequente, em Quito, aconteceu o *Simpósio Interparlamentar sobre Narcotráfico e Farmacodependência*, promovido pelo Parlamento Andino, o qual culminou na assinatura da *Ata Interparlamentar de Quito sobre Narcotráfico e Farmacodependência*, cujos principais objetivos eram uniformizar as legislações nacionais sobre narcóticos e farmacodependência e criar uma legislação latino-americana acerca dessas duas questões. No Rio de Janeiro ocorreu a *Primeira Conferência Especializadas Interamericana sobre Drogas*, no mesmo ano foi criada a Comissão Interamericana contra Abuso de Drogas (CICAD) da Organização dos Estados Americanos (OEA) e também foi elaborado o *Programa Interamericano de Ação contra a Produção e o*

*Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas*. Ainda em 1986, nos EUA, ocorreu a aprovação do *Anti-Drug Abuse Act* e da NSDD-221, além de ser estabelecido o Processo de Certificação sobre Drogas.

No começo do ano de 1987, o Parlamento Andino e o Fundo das Nações Unidas organizaram em Lima um novo seminário para tratar da coordenação legislativa contra entorpecentes. No decorrer de 1988 a CICAD compôs um grupo de peritos para tratar especificamente da lavagem de dinheiro. Em dezembro de 1988 foi subscrita a Convenção de Viena, uma das principais vitórias do proibicionismo a nível internacional.

A *Convenção de Viena Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas*, aprovada em 20 de dezembro de 1988, passou a vigorar a partir de novembro de 1990, e reconhecia “a relação existente entre tráfico ilícito e outras atividades criminosas organizadas com ele conexas que minam as bases de uma economia legítima e ameaçam a estabilidade, a segurança e a soberania dos Estados” (UNITED NATIONS, 1988, p.2). Conforme o documento, o objetivo principal da Convenção “é o de promover a cooperação entre as Partes a fim de que possam fazer face, de forma mais eficaz, aos diversos aspectos do tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas de âmbito internacional” (UNITED NATIONS, 1988, p. 4). Nessa Convenção foram determinadas medidas de amplo espectro contra o tráfico de drogas, permitindo a criação de um marco principal de cooperação internacional. Outrossim, esse regime estabelece obrigações para os países signatários aplicarem os meios necessários para localizar, congelar e apreender bens e ativos provenientes do tráfico ilícito<sup>52</sup>. O artigo 6º do referido documento, permite que a extradição seja utilizada como mecanismo de luta contra os traficantes, uma vez que assegura aos signatários o poder de invocar suas leis como fundamento para aplicar a extradição aos envolvidos nos crimes previstos e prescreve orientações em matéria de assistência jurídica, troca de informações sobre ações penais e cooperação internacional. Todavia, “as Partes que careçam de legislação detalhada para poderem utilizar a presente Convenção como base jurídica da extradição devem considerar a promulgação da legislação necessária” (UNITED NATIONS, 1988, p. 8).

---

<sup>52</sup>Sobre a lavagem de dinheiro do tráfico de drogas, Passetti cita que “a participação dos bancos americanos nesses mercados, em 1980, era de quatrocentos bilhões de dólares. De acordo com William Proximine, presidente da Comissão de Bancos no Senado Americano, seis em cada dez bancos operavam com contas de traficantes, sendo o Banco de Boston considerado o maior reduto do chamado ‘dinheiro sujo’” (PASSETTI, 1991, p. 67).

A Convenção de Viena se posiciona de modo intransigente perante os consumidores de psicoativos ilegais. O documento apresenta uma mudança em relação ao discurso médico-moral, abordado nas análises de Rosa Del Olmo (1990), o qual apresentava o indivíduo consumidor dentro de um estereótipo, como um enfermo psiquiátrico, cujo tratamento deveria ser psicossocial. Agora o consumidor é enquadrado pelo discurso jurídico-criminal. O consumo doravante será criminalizado, o usuário passa a ser visto dentro do estereótipo criminológico. O item 2 do artigo 3º da Convenção reitera o “espírito proibicionista” estadunidense, mesmo resguardando a soberania dos Estados.

Como buscamos apontar, 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 empregadas 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<sup>53</sup>, articulada pelo embaixador dos EUA na Colômbia, Lewis Tambs, em 1983, que se baseia numa percepção da experiência colombiana a partir de uma visão estadunidense do conflito, foi generalizada para toda a região andina e se tornou uma justificativa perfeita para intervenções militares no combate às drogas. Essa associação fortaleceu a percepção desses temas como ameaça à segurança. A guerra às drogas, sob a égide da Doutrina de Segurança Nacional, identifica “os inimigos externos” com as redes de traficantes instaladas nos países 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 eliminação deste inimigo, legitimando a sua presença político-estratégico-militar na região andina.

Com a chegada de George H. W. Bush à presidência dos EUA em 1989, a *Operação Snowcap* foi suspensa em 1989, após o Comitê de Assuntos Exteriores da Câmara averiguarem que a DEA estava despreparada para os sucessivos confrontos que vinham tendo com os guerrilheiros do Sendero Luminoso no Peru, no Vale do Alto Huallaga e os seus agentes não estavam autorizados a fazerem incursões devido à falta de experiência e capacitação militar. O Departamento de Estado, por meio do documento *Cocaine: A Supply Side Strateg*, exigia a retirada constante da DEA do papel de assistência militar e econômica e

---

<sup>53</sup> A partir destas associações surgiram os termos “narcoterrorismo” e “narcoguerrilha”.

fortalecia a importância de uma estratégia eficaz para atacar a fonte, principalmente contando com uma efetiva atuação das forças armadas e policiais locais. O documento ressaltava a necessidade de fazer os países andinos interpretarem as ações do tráfico de drogas (e da guerrilha) como ameaça a sobrevivência dos Estados da região e enfatizava que:

O desafio é fazer com que os governos andinos ataquem o tráfico de drogas como uma ameaça direta à integridade de seus países. Um problema de política externa deve ser resolvido pelo uso inovador dos instrumentos tradicionais de política externa: a diplomacia, o militar e a assistência econômica, a coleta e compartilhamento de informações (UNIED STATES, 1989a, p. 1, tradução nossa).

Em resposta, foi lançado a *National Security Directive 13*, em 7 de junho de 1989, cuja finalidade era criar vinte forças especiais das tropas do exército para irem ao Peru treinar a polícia e as forças armadas em táticas paramilitares para combater narcotraficantes e guerrilheiros. A Interagency Working Group Draft, que era um grupo de trabalho interinstitucional criado pelo Conselho de Segurança Nacional, redigiu o documento *Strategy For Narcotics Control in the Andean Region*, apresentando um estudo onde aponta que a cocaína que entrava nos Estados Unidos vinha da coca cultivada no Peru (60%), Bolívia (30%) e Colômbia (10%). Esse último país, contudo, processa 80% da cocaína que chega ao território norte-americano. Segundo o estudo, os EUA gastavam cerca de U\$57 milhões na assistência para esses três “países fonte” e U\$1,5 bilhão para conter a entrada de droga no país. Para a interação, os programas antidrogas desenvolvidos até o momento não obtiveram resultados expressivos na redução do fornecimento de cocaína. Para tanto, recomenda que:

A meta da política internacional de controle de drogas dos EUA deve ser parar o fluxo de cocaína para este país a partir do estrangeiro. Este objetivo pode ser mais eficaz atacando todas as partes do tráfico internacional de drogas nos seus pontos de maior vulnerabilidade: as suas organizações, redes de transportes e sistema financeiro. [...] Por várias razões, os três governos parecem estar cada vez mais preparados para atacar o problema da cocaína se dado os meios para fazê-lo. Eles não querem (nem recomendamos) o envolvimento direto de forças de combate dos EUA. Em vez disso, eles querem assistência material e treinamento dos EUA para que o seu pessoal possa fazer o trabalho (UNIED STATES, 1989b, p.1, tradução nossa)

Com a morte de Luis Carlos Galán, candidato à presidência da Colômbia, em 18 de agosto de 1989, o presidente republicano e o “czar antidrogas” William Bennet apresentaram a Estratégia Andina, que abrangia a assistência militar e econômica para atividades de combate às drogas e maior pressão para cooperação militar na redução da oferta de cocaína nos países produtores da região andina. Essa pressão era parte dos esforços dos EUA em fazer com que os governos andinos reconhecessem o narcotráfico como ameaça aos seus Estados.

A assistência norte-americana para os países da região estaria dividida em 30% econômica e 70% militar. Esta última seria para equipar e treinar as forças armadas e polícias locais (DREYFUS, 2003).

No mesmo ano, para justificar as ações militares antidrogas no exterior, Bush lançou no âmbito doméstico a *National Drug Control Strategy*, a qual fazia com que o Departamento de Defesa tivesse um engajamento mais efetivo na luta contra as drogas, principalmente acionando o Comando Sul. A metáfora da “guerra às drogas” foi recuperada com a promulgação da *National Defense Authorization Act*, em novembro de 1989. O documento declara que a “guerra às drogas é uma das mais altas prioridades do Governo Federal” e reforça a interdição e combate às drogas por meio de atividades militares sob liderança do Departamento de Defesa (UNITED STATES, 1989c). Com essas medidas, a administração Bush estimulou de modo significativo o aumento da assistência militar internacional para conter o narcotráfico.

Em 1989, o governo Bush elaborou um plano para treinar as forças armadas sul-americanas em operações de combate às drogas com participação de assessores do exército estadunidense sob os auspícios do Comando Sul – agora reorganizado técnica, operacional e humanamente para combater o narcotráfico no lugar do comunismo – esse plano foi intitulado *Iniciativa Andina*. A Iniciativa Andina, imposta unilateralmente pelos EUA, teria duração de cinco anos e abrangeria a Bolívia, Colômbia e Peru. No ano fiscal de 1990, foram destinados à região andina um total de 231,6 milhões de dólares e apenas 48,6 milhões não foram aplicados no apoio militar e policial, fazendo com que a região andina se tornasse a maior receptora de ajuda antinarcóticos na América Latina (ISACSON, 2005). No âmbito da Iniciativa Andina, foi criado um programa para treinamento das forças armadas em operações de combate às drogas sob responsabilidade do Comando Sul. Começou com os três países produtores de cocaína do arco andino e depois foram acrescentados outros Estados sul-americanos considerados “países de trânsito”, tais como Argentina, Brasil, Equador e Venezuela.

Sob o espectro do conflito de baixa intensidade, a Iniciativa Andina, por meio dos funcionários norte-americanos, incentivou as forças armadas latino-americanas a se envolverem na guerra às drogas dentro de seus próprios países. Nos EUA, seria inadmissível a participação de forças militares na batalha contra os psicoativos ilícitos dentro do país. Para conseguirem esse intento, conforme salienta Adam Isacson (2005), foi necessário treinar

(treinamento antidroga e anti-subversivo), equipar e respaldar política e diplomaticamente as forças armadas latino-americanas para que desempenhassem um papel mais veemente nas missões antinarcóticos.

Para conseguir concretizar esse objetivo, George Bush convocou duas reuniões com os presidentes dos países produtores para discutir quais medidas seriam implementadas para que seus Estados se envolvessem mais ativamente na guerra às drogas. Em 15 de fevereiro de 1990, na Colômbia, ocorreu o primeiro encontro da Cúpula Americana Antidrogas de Cartagena, que contava com a participação do chefe de Estado dos EUA e dos presidentes Jaime Paz Zamora, da Bolívia, Vírgilo Barco Vargas, da Colômbia e Alan Garcia, do Peru, onde o mandatário estadunidense acentuou o fortalecimento da contenção da oferta, da demanda e do consumo de psicoativos ilícitos e propôs a criação de uma força militar multinacional antidrogas que seria comandada pelos norte-americanos. Esta última foi descartada pelos presidentes andinos. A segunda reunião foi realizada em San Antonio, no Texas, em fevereiro de 1992. Com um tom mais afável, mas sem inovação no discurso, o presidente norte-americano apresentou propostas de investimento econômico para fomentar políticas de substituição de cultivo de coca para que os camponeses cultivassem produtos lícitos (PASSETTI, 1991; RODRIGUES, 2003).

Como aponta Boville (2004), as contribuições em matéria econômica foram determinantes para a aceitação da estratégia unilateral dos EUA. A assistência econômica serviu como um elemento persuasivo para a inserção gradativa das forças armadas na luta contra as drogas e contribuiu para a liberalização da economia. Mesmo apresentando inicialmente relutância em aumentar o emprego de forças militares para o controle das drogas internamente, os países andinos almejavam uma participação maior nos mercados norte-americanos, como forma de alternativa econômica para a questão, pois para os governos da região andina, o auxílio econômico deveria vir antes do que os militares. Entretanto, a preocupação de ficar sem ajuda econômica por não cumprir a redução das áreas de cultivo de coca e mostrar resultados efetivos de combate às drogas, o que deixaria um país de fora da lista de certificação, foi um dos ingredientes fundamentais para o envolvimento militar mais contundente na guerra às drogas.

No governo Bush, a guerra às drogas, com seus dois elementos básicos (o militar e o econômico) procurou abordar a questão a partir de três pontos diferentes: 1) a proibição; 2) a

erradicação ou substituição de cultivos; 3) desenvolvimento alternativo (CARPENTER, 2003; BOVILLE, 2004). Contudo,

A militarização continuou como bandeira sustentada pelo governo norte-americano, porém, não mais baseada na contraproducente presença ostensiva de forças próprias, mas na combinação eficaz de pressão política e econômica (Certificação), envio de ‘consultores’ militares, estímulo à militarização interna em cada país latino-americano e conquista da ‘cooperação’ dos Estados do continente à batalha, guerra, luta, ou qualquer outro substantivo que remeta à ideia de conflito militar contra o narcotráfico (RODRIGUES, 2004, p. 300).

Esta militarização no combate às drogas na América Latina durante a presidência de George Bush, segundo Marcelo Santos (2007, p.180), foi reforçada a partir de quatro ações: primeira, o lançamento da Estratégia Andina; segunda, a reorganização do Comando Sul; terceira, a *Operação Causa Justa*, que levou as forças armadas estadunidenses a invadirem o Panamá para prenderem o presidente Manoel Ortega; por último, as ações da DEA em solo mexicano para prender um médico acusado de assassinar um funcionário da agência no país vizinho. Podemos elencar algumas outras ações como as assistências econômicas e militares para as forças armadas desempenharem funções antidrogas na região e o incentivo a criação de unidades especializadas de luta contra as drogas<sup>54</sup>.

Carpenter (2003) assinala que no começo da Iniciativa Andina foram destinados cerca de US\$ 260 milhões em ajuda militar e policial para Bolívia, Colômbia e Peru. Essa assistência ultrapassaria a cifra de US\$ 2 bilhões num período de cinco anos. A Estratégia Andina tinha como objetivo reduzir drasticamente o fluxo de cocaína para os EUA. A guerra antinarcóticos, no lugar do combate ao comunismo, servia como justificativa para intervir militarmente de forma direta e indireta em toda América Latina. Enquanto não existia uma força militar hemisférica, Boville (2004) frisa que os EUA, entre 1990 e 1997, procuraram estender a sua estratégia de guerra contra o narcotráfico a todo subcontinente dividindo as operações antidrogas do Comando Sul em três setores: 1) Região Andina (Bolívia, Colômbia e Peru); 2) Equador, Venezuela, Brasil e Cone Sul; 3) Panamá e América Central.

A luta armada antidrogas da administração Bush contra os “países produtores” mostrou-se estéril no que tange à eliminação do cultivo ilícito de arbusto de coca e da produção de folha de coca. Essa ineficácia das ações militarizadas promovidas por Washington pode ser constatada no relatório *Global Illicit Drug Trends*, de 1999, elaborado pela *United Nations Office for Drug Control and Crime* (UNODC), que, segundo os

---

<sup>54</sup>As principais forças de segurança que foram criadas com o apoio norte-americano podem ser consultadas no Quadro 3 na seção anexos.

redatores, buscava fazer uma “análise equilibrada” do “lado da oferta” e também do “lado da demanda”. O estudo apresenta um balanço do cultivo de arbusto e da produção da folha de coca de 1986 a 1998, no qual podemos observar um crescimento de ambos durante a administração Bush, principalmente após o lançamento da Estratégia Andina em 1989, quando o número de hectares de cultivo de coca alcançou os 283,300 ha, em comparação com o ano anterior que foi de 260,900 ha e, em 1990, este número saltou para 288,400 ha, enquanto que a produção da folha de coca em toneladas era de 317,472 t em 1988 e passou para 361,138 t, em 1998 (UNODC, 1999, p. 41).

Segundo Fukumi (2008), no início dos anos de 1990, durante o governo Bush, a ajuda militar para cada país do arco andino ultrapassou os US\$ 100 milhões, entretanto, os valores emitidos para região não estavam sendo suficientes para reduzir o cultivo e a produção da coca. Na Bolívia, para a administração Zamora, seria necessário o repasse de US\$ 300 a US\$ 500 milhões por ano para levar adiante a política de desenvolvimento alternativo para os agricultores de coca substituírem o cultivo ilícito. O apoio financeiro para o desenvolvimento social e econômico era algo secundário dentro da estratégia antidrogas do presidente republicano.

No primeiro ano de governo do presidente Bill Clinton (1993-201), foi lançada a *Diretiva Presidencial nº14* – documento esse que foi resultado de uma revisão das políticas e estratégias internacionais anteriores –, cuja ênfase foi dada à luta contra organizações narcotraficantes internacionais, aos países de trânsito e à ajuda aos “países de origem” para

resolução das causas profundas da produção de narcóticos e do tráfico através da assistência para o desenvolvimento sustentável, o fortalecimento das instituições democráticas e programas cooperativos para combater os narcotraficantes, lavagem de dinheiro e fornecimento de produtos químicos. [...] Enfatizando interdições mais seletivas e programas flexíveis perto da fronteira com os EUA, na zona de trânsito e nos países de origem (UNITED STATES, 1993, tradução nossa).

Seguindo essa diretiva, a administração democrata fez uma reforma na Estratégia Andina para criação de incentivos para Estados da região andina aderirem às políticas de controle de drogas e cumprirem as metas de redução da produção de drogas. Para conseguir esse objetivo, os EUA reforçaram o processo de Certificação como meio de exercerem coações e sanções econômicas para garantirem a participação dos países produtores localizados nos Andes. Essa medida, nada inovadora, era mais uma forma de forçar os governos andinos a priorizarem as políticas antidrogas. A retomada da Certificação dentro da agenda da política de segurança norte-americana pós-Guerra Fria, de acordo com Thiago

Lima (2009), estaria assentada em dois pilares: “o aprofundamento e a consolidação da democracia e das reformas neoliberais” (LIMA, 2009, p. 95).

Thiago Rodrigues (2012) assinala ainda que o governo Clinton, em cumprimento com as determinações da Conferência de Viena sobre entorpecentes, adicionou outros crimes ao “perigo das drogas”, tais como a lavagem de dinheiro e as suas conexões com tráfico de armas e de pessoas (que depois viria a ser chamado de “crime organizado transnacional”). Sobre o crime organizado internacional, o autor lembra que o documento *Presidential Decision Directive n. 42* com o título de *International Organized Crime*, de 1995, “destacou o crime organizado como ameaça à segurança dos EUA e internacional, com destaque para o poder econômico e de abalo político-institucional do narcotráfico” (RODRIGUES, 2012, p.23).

No ano de 1995, conforme aponta Peter Lilley (2006), existia mais de 200 milhões de usuários de psicoativos ilícitos no mundo inteiro e o comércio internacional ilegal de drogas movimentou cerca de US\$ 400 bilhões, o equivalente a 8% do comércio mundial, cujas cifras superaram o comércio de automóveis, ferro e aço. Em 21 de outubro do mesmo ano, Clinton assinou a *Ordem Executiva 12978*, sobre sanções econômicas contra os “cartéis colombianos” a partir de uma lista de *Specially Designated Narcotics Traffickers* (SDNTs). Essa lista continha nomes de empresas e pessoas envolvidas com a lavagem de dinheiro do tráfico de drogas, principalmente dos grupos narcotraficantes colombianos.

No ano subsequente, sob pressão política, o governo democrata retomou com maior ênfase a política de seu antecessor de combate à fonte do problema. A Estratégia Nacional de Segurança (*National Security Strategy – NSS*), lançada em fevereiro de 1996<sup>55</sup>, colocava o tráfico de drogas e a criminalidade internacional no mesmo patamar de ameaça do terrorismo, reforçando o combate ao tráfico de armas ilegais e armas de destruição em massa, materiais biológicos e químicos e narcóticos. O documento destaca que essas “forças destrutivas” têm origens no exterior, em países que acolhem e reproduzem terroristas e cartéis de drogas do crime organizado internacional. Portanto, era preciso manter a mudança na estratégia fazendo com que ela permaneça “equilibrada”, com ações nacionais e internacionais para conter tanto a demanda, quanto a oferta de drogas. Essas “forças destrutivas” foram enfraquecidas na administração Clinton com a morte de Pablo Escobar, em dezembro de 1993, e depois com

---

<sup>55</sup>Isacson (2005) lembra que tanto no Congresso quanto no Senado a maioria era republicana bem como seus líderes após as eleições de 1994, essa pressão resultou na nomeação do novo “czar antidrogas” general Barry McCaffrey – ex-comandante do Comando Sul – para o *Gabinete de Política Nacional de Controle de Drogas* (*Office of National Drug Control Policy – ONDCP*), em novembro de 1996.

uma série de prisões dos principais líderes das organizações criminosas narcotraficantes de Medellín e Cali, que, em 1996, estavam praticamente pulverizadas.

A Colômbia se torna nos anos 1990 o maior receptor de ajuda militar dos EUA no Hemisfério Ocidental. De acordo com o levantamento de dados do Departamento de Estado realizado pela *Common Sense for Drug Policy* (CSDP), a ajuda fornecida para as forças armadas e a polícia nacional colombianas para combate às drogas passou de US\$28,8 milhões em 1995 para cerca de US\$95,9 milhões em 1997 e as vendas de materiais militares para o país aumentou significativamente de US\$21,9 milhões para US\$75 milhões no mesmo período. O pacote de ajuda militar anual acordado com o presidente colombiano André Pastrana após a sua eleição foi de US\$289 milhões (COMMON SENSE FOR DRUG POLICY, 1999).

A Colômbia, em 1994, durante a administração Samper, também se tornou o único país latino-americano a autorizar a fumigação aérea com herbicidas para deter o avanço do cultivo ilícito de coca e papoula, conforme os ditames dos EUA, para conter a produção. No entanto, Bolívia e Peru continuavam com a erradicação manual, proibindo qualquer uso de agente químico para esses fins. Isacson (2005) aponta que o número de hectares fumegados subiu geometricamente passando de 5.600 em 1996 para 127 mil hectares no ano de 2003 (ISACSON, 2005, p.45). Na Colômbia, tanto o cultivo quanto a produção de coca cresceram continuamente desde a década de 1980, de modo que o país ultrapassou a Bolívia e o Peru juntos pela primeira vez no ano de 1998<sup>56</sup>, demonstrando que a utilização de herbicidas para deter o cultivo e a produção de coca não atingiu os resultados almejados.

Já em 1999 foi elaborado o *Plano Colômbia* pela administração Pastrana, cujo nome original era *Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz*, que tinha como objetivo principal cessar o conflito armado que se arrastava durante quatro décadas atacando as “causas estruturais” do problema por meio de investimento econômico e social nas áreas rurais da Colômbia como forma de reduzir a pobreza e a desigualdade na distribuição da riqueza. Para promover o seu plano e angariar recursos, o presidente colombiano foi aos EUA. O Plano, em sua versão original não previa ajuda militar e seu foco era mais negociar um processo de paz no país do que combater o narcotráfico. Todavia, para o governo

---

<sup>56</sup> Conforme a CSDP (1999), os cultivos de coca não foram erradicados porque “estas culturas são a única fonte de renda dos camponeses, uma vez que os campos são fumigados os agricultores penetram mais profundamente na floresta amazônica e cultivam em ladeiras íngremes. Este impulso constante dos camponeses levou ao desmatamento de mais de 1,75 milhões de hectares de floresta tropical” (COMMON SENSE FOR DRUG POLICY, 1999, tradução nossa).

estadunidense, o desenho do Plano parecia vago e não tinha qualquer relação com os objetivos prioritários da agenda política norte-americana. Com a visita do Ministro da Defesa colombiano aos EUA para conseguir ajuda militar e negociações em torno do plano entre os dois países, foi incluída uma estratégia para fortalecer o papel do Estado na luta antinarcóticos com duração de seis anos, o que assumia seu caráter eminentemente militar.

O Plano Colômbia, que previa um orçamento total de US\$7,5 bilhões, sendo que US\$3,5 bilhões viriam de ajuda internacional, reforçou o emprego de forças militares e a erradicação dos cultivos ilícitos por meio de fumigação, cujo foco principal foi alterado para o combate às drogas para atender as diretrizes estabelecidas por Washington. Para cumprir a meta de erradicação do tráfico de drogas em 50% no período de seis anos foram traçados seis objetivos: 1) reforçar a luta contra o tráfico de drogas e dismantelar as organizações do tráfico através de um esforço integrado pelas forças armadas; 2) fortalecer o sistema judicial e combater a corrupção; 3) neutralizar o sistema financeiro do tráfico de drogas e aproveitar os seus recursos para o Estado; 4) neutralizar e combater agentes violentos aliados do tráfico de drogas; 5) integrar as iniciativas nacionais em esforços regionais e internacionais; e 6) fortalecer e ampliar os planos de desenvolvimento alternativo em áreas afetadas pelo tráfico de drogas (FUKUMI, 2008).

Os fundos enviados pela administração Clinton deveriam ser destinados ao combate às drogas e não para a luta anti-subversiva contra as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN), entretanto, os equipamentos e forças militares foram empregados para ambos os fins, pois grande parte das operações militares ocorreu contra grupos narcotraficantes em regiões do país que também têm forte presença das guerrilhas.

Essa distinção entre narcotráfico e guerrilha sofreu uma mudança no decorrer da campanha presidencial de George W. Bush filho em 2000. Carpenter (2003) ressalta que o assessor de política externa da campanha de Bush, Robert Zoellick, discordava da diferenciação entre guerrilha e narcotráfico feita durante a administração Clinton. Durante a campanha, o próprio Bush coadunou com as afirmações de Zoellick quando prometeu ajudar “o governo colombiano a proteger a sua população, combater o tráfico de drogas e conter os impulsos dos guerrilheiros” (CARPENTER, 2003, p. 62, tradução nossa).

No ano de 2001, durante a administração Pastrana, ocorreu um aumento de ações consideradas terroristas perpetradas pelas guerrilhas e de outras atividades armadas contra a

população civil realizadas por grupos paramilitares ilegais. Michelle M. Noreña (2011) enumera que nesse ano ocorreram mais de quatrocentas ações ditas terroristas promovidas pelas FARC. As mais recorrentes foram emboscadas, extorsões, ataques às instalações estatais, entre outros. Essas ações da guerrilha coincidiram cronologicamente com o atentado contra as torres gêmeas, em 11 de setembro de 2001, em Nova York, o qual desencadeou a *war on terrorism* em escala global.

Após os atentados de 11 de setembro, a guerra contra o terrorismo global se tornou o eixo principal da segurança e política externa norte-americana, o que levou Washington a direcionar sua atenção para outras regiões do globo, fazendo com que, neste contexto, a América Latina e Caribe deixassem de ser suas prioridades, bem como o combate às drogas também perdesse terreno político nos EUA. De acordo com Coletta A. Youngers e Eileen Rosin (2005b), os funcionários encarregados da política externa dos Estados Unidos para a região buscaram conseguir atenção e recursos colocando um leque amplo de assuntos no mesmo bojo do terrorismo e narcoterrorismo, referindo-se “a todas as atividades transfronteiriças ilegais como potenciais ameaças terroristas, como a produção e tráfico de droga, imigração ilegal, tráfico de armas e lavagem de dinheiro”, chegando ao ponto de o Comando Sul, no momento do delírio antiterrorismo, declarar que as drogas eram uma “arma de destruição massiva” (YOUNGERS; ROSIN, 2005b, p. 12, tradução nossa).

Em 23 de setembro de 2001, a administração Bush publicou a ordem executiva 13.224 que apresentava uma lista de organizações terroristas que passaram a serem consideradas como ameaças para a segurança nacional dos EUA, em outubro do mesmo ano, as FARC foram incluídas nessa lista de Terroristas Globais<sup>57</sup>. O presidente Bush chegou a identificar a guerrilha como “grupo narcotraficante” e “senhores da droga”. O governo Colombiano em dezembro de 2001, emitiu um informe ao Comitê Contra o Terrorismo do Conselho de Segurança da ONU, no qual anunciou a criação de um plano de ação contra o terrorismo chamado *El Camino Hacia la Paz y la Estrategia Contra el Terrorismo*, compreendendo os “principais riscos e ameaças a segurança regional, hemisférica e mundial estão representados pelo crime transnacional (terrorismo, narcotráfico, tráfico ilícito de armas, lavagem de dinheiro, etc.)” (COLÔMBIA, 2001, p. 50).

---

<sup>57</sup>As FARC já tinham sido consideradas “Organização Estrangeira Terrorista” pelo Departamento de Estado em 1997.

Ainda em 2001, o governo Bush elaborou a *Iniciativa Regional Andina* durante a III Cúpula das Américas, a qual depois foi apresentada e aprovada pelo Senado estadunidense, procurava abranger os mesmos países da Iniciativa anterior<sup>58</sup> e previa um orçamento de US\$ 731 para o ano fiscal de 2002 e estava distribuído da seguinte forma: US\$ 399 para a Colômbia, US\$ 206.1 milhões para o Peru, US\$ 143.5 milhões para Bolívia, US\$ 76.5 milhões para o Equador, US\$ 26.2 para o Brasil, US\$ 20.5 milhões para o Panamá e US\$ 10.5 milhões para Venezuela (BUITRAGO, 2003, p. 133). Segundo Villa e Ostos (2005), o programa teve a sua nomenclatura alterada posteriormente para *Iniciativa Andina Antidrogas*, com o orçamento de US\$ 700 milhões para 2003 e de US\$ 731 milhões para 2004, sendo que a Colômbia, devido a sua prioridade estratégica no combate às drogas, ficaria com a maior parte do recurso, cerca de 63% e o restante seria dividido em ordem de prioridade entre os outros países andinos na seguinte sequência: Peru, Bolívia e Equador.

A partir do Plano Colômbia e da Iniciativa Regional Andina, a (in)definição do tráfico de drogas como potencial ameaça terrorista permitiu aos EUA redirecionarem os seus esforços para combater o narcotráfico, o crime organizado transterritorial e a insurgência (das FARC-EP na Colômbia ao Sendero Luminoso no Peru) como uma de suas prioridades em matéria de segurança para a região andina, influenciando direta e indiretamente nas agendas de segurança nacionais e regionais. Ao colocar o tráfico de drogas, terrorismo e guerrilha sob o mesmo tropo, a compreensão sobre as diferenças, particularidades e significados que existem entre esses fenômenos, seus agentes e suas atividades a nível doméstico, regional e global foi prejudicada, incorrendo em ações militares assimétricas para combatê-las. Isso é verificável nas estratégias de segurança estadunidense para o arco andino, as quais se tornaram gradualmente mais ofensivas para responder às “novas ameaças”. Tais redimensionamentos repercutiram indireta e diretamente nos Andes, colocando em questão os atores regionais e seus papéis concernentes à segurança.

O papel desempenhado pelos EUA foi decisivo no processo de “imposição” das “guerras às drogas” no arco andino, no entanto, deve-se problematizar a unilateralidade das políticas de Washington, pois a implantação da política de drogas repressiva e seus desdobramentos têm responsabilidade compartilhada (THOUMI, 2001). A pressão exercida pelos diferentes governos estadunidenses recebeu algumas resistências pontuais, por exemplo, no que concerne à criação de uma força militar multinacional antidrogas que seria

---

<sup>58</sup> Conferir Mapa 5 da seção anexos.

administrada por Washington. Os países andinos incorporaram a percepção norte-americana do tráfico de drogas como ameaça à segurança gradativamente em um processo contínuo de construção. Os marcos regulatórios nacionais e as políticas de drogas, implementados pelos os Estados da região no decorrer da emergência do narcotráfico como ameaça, corroboraram para a prevalência dessa construção e para o enraizamento do problema, impedindo qualquer iniciativa que favoreça o avanço do debate sobre a legalização das drogas ou de outras alternativas para a questão. A região andina se tornou, no decurso das três últimas décadas, um laboratório de experimentação da guerra assimétrica contra as drogas, mas isso não ocorreu sem anuência de governos andinos e de parte da sociedade que os apoiaram. A identificação do tráfico de drogas com problemas tradicionais de segurança regional e nacional, bem como a sua vinculação com a guerrilha e com o terrorismo, demonstram que esse processo de construção da ameaça foi exitoso – porém, improfícuo no que tange aos seus resultados –, mas com alcances diferentes de acordo com as particularidades das políticas de segurança a esse respeito. O próximo capítulo abordará como cada país se alinhou e/ ou contestou às diretrizes internacionais, o desenvolvimento e o exercício do controle coercitivo das drogas ilícitas em cada Estado da CAN.

## 4. O TRÁFICO DE DROGAS NOS PAÍSES DA COMUNIDADE ANDINA: MÚTIPLoS CONTEXTOS, AGENTES E AGENDAS

### 4.1. Colômbia: Do Plano Colômbia à Política de Defesa e Segurança Democrática

A Colômbia está entre os países que mais auferiram recursos financeiros dos EUA para pôr em curso programas militares e/ ou de segurança, conseqüentemente, é também o principal aliado de Washington na América do Sul. A influência do país norte-americano sobre a Colômbia atravessou todo o século XX.

No final do século passado, a Colômbia passava por um momento de agravamento do conflito interno que atingiu proporções calamitosas<sup>59</sup> e de expansão das atividades do tráfico de drogas. Naquele momento o país apresentou um crescimento desenfreado do cultivo de coca, que passou de 101.800 ha em 1998 para 160.100 ha em 1999, e da produção de cocaína que, no mesmo período, passou de 435 para 680 toneladas métricas (UNODC, 2005, p. 61). Este crescimento do cultivo da coca e da produção de cocaína está relacionado com a mudança da dinâmica do tráfico de drogas, ocorrida em meados de 1990, quando a “ponte aérea” que ligava os centros de cultivo de coca na Bolívia e no Peru às instalações de processamento de cocaína na Colômbia foi desarticulada, o que motivou o aumento dos plantios de coca na Colômbia a partir da segunda metade dos anos 1990. Em 2000, o país produzia 70% da cocaína do mundo. Frente a este quadro, os governos de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) e Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se propuseram, consecutivamente, elaborar estratégias para conter as fontes de financiamento do tráfico de drogas e para restabelecer a paz no país.

Assim que assumiu a presidência, Pastrana declarou “guerra às drogas” e criou iniciativas para modernizar e reequipar a polícia nacional e as forças armadas. Pastrana tinha como um dos seus objetivos chegar a um termo com as FARC, que era o maior grupo guerrilheiro colombiano e um dos atores centrais do conflito, para consolidar a paz no país.

---

<sup>59</sup> No transcurso da década de 1990, o conflito armado na Colômbia resultou em numerosos índices de mortos, desaparecidos, sequestrados, feridos, chacinas, massacres e refugiados. Entre o começo de 1990 até março de 2002, cerca de 37 mil pessoas foram mortas pelo conflito. Outro número alarmante foi o de refugiados forçados dentro do território colombiano, que atingiu 2.900.000 pessoas (SANTOS, 2007, p. 183).

No ano de 1999<sup>60</sup>, a administração de Pastrana apresentou o *Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*, que contemplava dez estratégias: 1) uma estratégia econômica para geração de empregos e robustecimento da arrecadação de impostos para fortalecimento do Estado contra o narcotráfico; 2) uma estratégia fiscal e financeira para fomentar a atividade econômica; 3) uma estratégia de paz com a guerrilha; 4) uma estratégia para a defesa nacional para reestruturar e modernizar as forças armadas e a polícia; 5) uma estratégia judicial e de direitos humanos; 6) uma estratégia antinarcóticos, coordenada com os países envolvidos na cadeia do narcotráfico; 7) uma estratégia de desenvolvimento alternativo; 8) uma estratégia de participação social com a finalidade de gerar o compromisso da sociedade em geral; 9) uma estratégia de desenvolvimento humano com atenção especial aos grupos vulneráveis; e 10) uma estratégia de orientação internacional que aborde o tema das drogas a partir dos princípios de corresponsabilidade, ação integrada e tratamento equilibrado (COLÔMBIA, 1999). No ano 2000, após as negociações entre os governos Pastrana e Clinton, foi lançada a quarta versão do Plano, a qual previa cinco componentes principais para a assistência norte-americana: 1) melhoramento da capacidade de governança e respeito aos direitos humanos; 2) expansão das operações para o sul da Colômbia; 3) desenvolvimento econômico alternativo; 4) aumento da interdição na Colômbia e na região; 5) assistência para a Polícia Nacional da Colômbia.

O Plano Colômbia foi uma das estratégias mais abrangentes delineadas pelo governo colombiano, em parceria com os EUA, para enfrentar o conflito armado e o narcotráfico. Para colocá-lo em prática estava previsto um orçamento total de US\$7,5 bilhões – sendo que US\$3,5 bilhões viriam de ajuda internacional – e a estimativa de duração era de cinco anos. O plano surge principalmente para combater o tráfico de drogas e, na sua edição de 1999, o narcotráfico era entendido como “uma ameaça para a segurança interna não só da Colômbia, mas também para as outras nações consumidoras e produtoras” (COLÔMBIA, 1999, tradução nossa). Este trecho expressa bem a influência dos Estados Unidos que, sob a premissa de combater uma “ameaça” global, incluiu todos os países andinos na luta contra o “narcotráfico”. O Plano trazia consigo a marca da ambiguidade. Por um lado, procurava abordar as urgências e problemas internos, por outro, respondia a interesses nacionais, regionais e geopolíticos dos EUA. A ambiguidade reflete não apenas no conteúdo do plano,

---

<sup>60</sup> A primeira versão do plano foi elaborada em 1998, cuja abordagem era mais focada nas questões sociais e econômicas, entendidas como os principais fatores para alcançar a paz na Colômbia. A segunda versão foi apresentada em junho de 2009 e a terceira foi publicada em setembro do mesmo ano.

mas também na forma como ele seria executado, por exemplo, o plano de paz que previa solução negociada com as FARC, após a nova redação sob as orientações de Washington no ano de 2000, se tornou uma estratégia de contrainsurgência.

Juan Gabriel Tokatlian (2009) aponta que a militarização da luta contra o narcotráfico formulada sob o Plano Colômbia, operou uma redefinição dos interesses regionais dos EUA no arco andino, isto se deve ao paradigma securitário estadunidense que legitima a política intervencionista na região para combater o narcotráfico, que é considerado um problema não apenas transnacional, mas também internacional e geopolítico. Segundo Tokatlian, inicialmente a assistência de Washington para o Plano Colômbia era restrita ao combate contra o narcotráfico, mas a partir dos atentados contra as torres gêmeas em 2001, o governo colombiano passou a tratar as FARC e as organizações criminosas como grupos terroristas, e isto permitiu que os fundos para o Plano fossem destinados também para combater as guerrilhas e internacionalizasse o conflito ocasionando o “efeito derrame”, ou seja, a intensidade dos combates contra o “narcoterrorismo” incorreu no espalhamento das atividades do narcotráfico para as fronteiras e para dentro dos territórios nacionais dos países vizinhos, assim como outros fatores ligados direta e indiretamente à esta atividade ilícita..

Desde o ano de seu lançamento até 2002, o Plano teve impacto sobre o plantio de coca. A erradicação forçada que combinava ações de erradicação manual e fumigações aéreas com o uso de glifosato, fizeram com que o total de cultivos, que era de 163.000 ha em 1999, fosse reduzido para 102.000 ha em 2002. O uso indiscriminado de glifosato, além de aumentar os custos com a erradicação, provocou o deslocamento forçado de milhares de famílias, impulsionando também a transferência dos cultivos para as áreas situadas nas regiões limítrofes, principalmente na fronteira com o Equador, como são os casos dos Departamentos de Nariño e Putumayo.

Os resultados do Plano Colômbia, até o começo de 2001, foram vistos pelo presidente norte-americano Clinton como pífios. Mesmo com a redução gradativa dos cultivos, o tráfico de cocaína continuava prosperando, pois, para Washington, o fim dos “cartéis colombianos” resultou no surgimento de inúmeros outros grupos narcotraficantes menores fazendo com que ocorresse um processo de “democratização do narcotráfico” (FUKUMI, 2008). Além disso, as

negociações do presidente Pastrana com as FARC não avançaram<sup>61</sup>, assim como o governo não conseguiu fortalecer a presença institucional no território colombiano, principalmente nas áreas afetadas pela pobreza e pela violência crescente. Sua figura foi associada ao fracasso político e o marco simbólico dessa situação foi o sequestro do avião comercial perpetrado pelas FARC no começo de 2002. Todos os passageiros foram sequestrados e o presidente da comissão de paz do congresso foi feito refém. Essa ação motivou Pastrana a romper o processo de negociação de paz. De acordo com Villa e Ostos (2005), o maior êxito da administração de Pastrana foi no aspecto externo, “ao restabelecer plenamente as relações com os EUA, aceitando, no entanto, a internacionalização do conflito colombiano e da luta contra o narcotráfico por meio de mecanismos concretos como o Plano Colômbia” (VILLA; OSTOS 2005, p. 7).

A eleição no primeiro turno de Álvaro Uribe, em 2002, foi marcada pela sua bandeira de luta contra a guerrilha, apostando no uso da força militar sob o lema *mano firme y corazón grande*, o que divergia da política de negociação de seu antecessor. A persistente existência das FARC e o seu espalhamento com a formação de novas frentes de luta insurgente pelo território colombiano, bem como o contexto da guerra contra o terrorismo, promoveram uma mudança de como a guerra às drogas deveria ser conduzida. Os atentados de 11 de setembro criaram um ambiente favorável para que o recém-empossado presidente Uribe (2002-2010) apresentasse o seu plano de segurança, no qual a insurgência é classificada como “terrorismo” e suas atividades como “narcoterroristas”. Esta mudança discursiva coadunava com a visão estadunidense sobre o conflito colombiano.

O governo colombiano foi apoiado pelos EUA, o presidente Bush enviou US\$ 100 milhões para reequipar as forças armadas para o combate ao “narcoterrorismo” e para a proteção de oleodutos (TEICHER, 2005). Esta forte presença de Washington nos assuntos internos da Colômbia está relacionado com aquilo que Arlene B. Tickner (2007) chamou de “intervenção por convite”, ou seja, tanto o presidente Pastrana quanto Uribe recorreram aos EUA para que este país interviesse em sua política doméstica para auxiliar na luta contra o tráfico de drogas e contra os grupos armados insurgentes.

Nos primeiros anos de seu mandato, Uribe concentrou seus esforços para reafirmar o controle do governo em todo o país e executar o Plano Colômbia. As principais medidas

---

<sup>61</sup>O presidente Pastrana chegou a conceder para a guerrilha uma zona desmilitarizada que cobria 40% do território colombiano (VILLA; OSTOS, 2005, p. 7).

adotadas nos primeiros anos de seu governo foram: a) a promulgação de um decreto emergencial que concedia poderes ao presidente para recrutar até 6.000 soldados para a elite de brigadas móveis, 10 mil novos policiais e 100.000 informantes civis; b) a criação de um imposto de guerra para taxar em 1,2% a renda de pessoas ricas e grandes empresas, no intuito de levantar \$ 800 milhões para criação de 2 batalhões de elite com 3 mil soldados e a para a contratação de 10 mil policiais; c) o lançamento do Plano Meteoro, o qual criou sete unidades militares de segurança rodoviária, que integrava os Ministérios da Defesa e do Transporte; d) e a apresentação de um plano para armar entre 15 a 20 mil camponeses, que seriam a primeira linha de defesa contra guerrilheiros e paramilitares em áreas onde não há presença militar (TEICHER, 2005, p. 7). A ênfase dada à presença militar pelo governo colombiano tinha o intuito de simbolizar e exercer efetivamente o poder do Estado sobre o território e a população, mas também criar as condições necessárias para garantir um ambiente seguro para a entrada do capital financeiro internacional e de seus investimentos.

O Plano Colômbia incidiu sobremaneira na *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (também conhecida como *Política Seguridad Democrática - PSD*), implementada em 2003, que se tornou o marco legal orientador das questões de segurança neste país. A PSD foi concebida como política de Estado a longo prazo, que deveria ser desenvolvida por todos órgãos governamentais. Esta política objetivava recuperar a legitimidade, a legalidade e a governabilidade do Estado colombiano para aprofundar e assegurar o Estado de Direito em todo o território colombiano por meio da preservação da autoridade democrática (COLOMBIA, 2003). O governo Uribe tinha o propósito de fortalecer as instituições do Estado e reunificar o território nacional politicamente fragmentado e a PSD cumpriria esta tarefa, pois a sua finalidade era “restabelecer a ordem e a integridade territorial na Colômbia e fortalecer a autoridade do Estado” (VILLA; VIANA, 2008, p.167). A PSD foi elaborada sobre três alicerces fundamentais:

Consolidação do território nacional (com destaque para o papel das Forças Armadas e uma desmobilização dos grupos paramilitares); eliminação do comércio das drogas ilícitas, fortalecendo para isso a política de fumigação das zonas de plantio e combate pelo Exército aos grupos de narcotraficantes; e proteção das fronteiras, mediante acordos com os países vizinhos (VILLA; VIANA, 2008, p.167).

A PSD tinha como um dos seus pontos centrais qualificar o conflito armado como ameaça militar. De acordo com o governo, os grupos guerrilheiros seriam financiados pelo narcotráfico e utilizam “práticas terroristas” como tática de guerra, portanto, essa ameaça

militar deveria ser prioridade para segurança nacional. Essa política militarista do governo colombiano se aproximou das propostas de Washington de guerra ao terror (QUIROGA, 2003). Essa descaracterização da dimensão política do conflito e das reivindicações dos grupos insurgentes permitiu ao governo Uribe declarar, desde o início de seu governo, o “*estado de conmoción interior*”, de acordo com a constituição de 1991, ou seja, essa declaração de estado de exceção permitiu ao presidente conceder poderes excepcionais às forças armadas acima das instituições judiciárias do Estado, submetendo também as autoridades civis eleitas democraticamente aos respectivos comandantes locais (VILLA; VIANA, 2008, p.169).

Este fortalecimento do papel das forças armadas para combater as guerrilhas e o narcotráfico era ambíguo, pois o conflito de interesses para resolução do problema ficou evidente nas formas distintas de tratar as guerrilhas e os grupos paramilitares. No primeiro caso, cessaram-se as negociações e foi declarada guerra às FARC e a ELN; no segundo, o governo iniciou, em 2003, o processo de *Desmovilización, Desarme y Reinserción* (DDR) dos grupos paramilitares. A partir daí foi aberto um canal de diálogo do governo com as AUC – o maior e o mais bem armado grupo paramilitar colombiano no começo dos anos 2000 – que visava a desmobilizar e desarmar cerca de 34 blocos da organização e reincorporar os seus membros à vida civil, com garantia de seus direitos. Tal ação objetivava unificar a política de segurança e restabelecer o monopólio estatal do uso da força, entretanto, o paramilitarismo não foi extinto e continua descentralizado e presente em vários pontos do território colombiano, principalmente como “bandas criminais emergentes” (Bacrim)<sup>62</sup>.

O presidente Uribe, ao impor a sua política de segurança, não levou em consideração os problemas estruturais de longa duração da Colômbia e a complexidade do conflito. A simplificação do processo trouxe consequências indelévels para a população, e os deslocados internos estavam entre os mais prejudicados com a crise dos direitos humanos, a negação do direito internacional humanitário e a ausência de garantias mínimas de sobrevivência, além da não distinção entre combatentes e não combatentes, que provocou inúmeros casos de violações dos direitos humanos. No ano de 2002, os deslocamentos internos alcançaram índices elevados, atingindo 411.779 pessoas, um aumento de 20% em relação a 2001

---

<sup>62</sup> As *bandas criminales emergentes*, conhecidas pela sigla Bacrim, em sua maioria emergiram após o processo de desmobilização dos blocos que compunham as AUC. Muitos de seus integrantes não aceitaram se desmobilizar e se reestruturaram e se fragmentaram em inúmeros novos grupos criminosos que continuaram exercendo atividades ilícitas, sendo o tráfico de drogas uma das principais. A nomenclatura Bacrim foi utilizada pelo presidente Uribe para denunciar este fenômeno.

(VIANA, 2009, p. 137). Para tentar solucionar o problema, uma das medidas anunciadas pelo Presidente Álvaro Uribe Vélez foi a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento (2002-2006), o qual colocou a questão dos deslocamentos internos como o maior problema humanitário da Colômbia e se tornou prioridade no Plano Nacional de Defesa com a promulgação da lei 812 de 2003.

A PSD considera fundamental para o fortalecimento do Estado de Direito a consolidação gradativa do controle estatal sobre a totalidade do território nacional. Para consecução deste objetivo, o Estado colombiano utiliza com veemência as Forças Armadas e a Polícia Nacional para combater diferentes tipos de ameaças, sendo que muitas delas estão interligadas e são de natureza transnacional: o terrorismo; o comércio de drogas ilícitas; as finanças ilícitas; o tráfico de armas, munições e explosivos; o sequestro e a extorsão; o homicídio (COLOMBIA, 2003). O governo colombiano concebe o terrorismo e o tráfico de drogas como “ameaças indissociáveis”, conforme a Resolução 1373 de 2001 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a qual trata tráfico de drogas, crime organizado transnacional e o terrorismo internacional como atividades inter-relacionadas<sup>63</sup>. A partir deste quadro normativo, as forças armadas têm direcionado suas ações ao combate ao terrorismo e ao crime organizado internacional, desempenhado por uma série de organizações criminosas e grupos subversivos, que, segundo o governo colombiano, eram principalmente as FARC e em menor grau o ELN.

No começo do ano de 2007, o governo colombiano anunciou o lançamento da *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social 2007-2013* (ou Plano Colômbia II), que pretendia angariar apoio da “comunidade internacional”, sobretudo os EUA, para implementar a segunda fase do Plano Colômbia. Diana Marcela Rojas (2007) aponta que a Estratégia pretendia consolidar as conquistas do Plano Colômbia I a partir de uma reinterpretação retrospectiva do primeiro Plano, procurando ampliá-lo e aprofundá-lo, e não restringi-lo à luta antidrogas e ao combate às guerrilhas. Portanto, deveria abarcar um

---

<sup>63</sup>A Resolução 1373, em seu art. 4 “Observa com preocupação a estreita conexão entre o terrorismo internacional e o crime organizado transnacional, as drogas ilícitas, a lavagem de dinheiro, tráfico ilegal de armas e a circulação ilícita materiais nucleares, químicos, materiais biológicos e outros materiais potencialmente letais, e, nesse sentido, enfatiza a necessidade de melhorar a coordenação de esforços em níveis nacional, sub-regional, regional e internacional a fim de reforçar uma resposta global a este grave problema e a esta grande ameaça à segurança internacional”. Disponível em: <<http://www.bportugal.pt/pt-PT/Legislacao/enormas/Documents/Resolucao1373ano2001.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

conjunto de estratégias e contaria com o orçamento de US\$ 43.836,6 milhões, dos quais 48% seriam dirigidos para as questões sociais.

A administração Uribe apresentou, no mesmo ano, a *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* (PCSD), que “estabelece as prioridades e objetivos políticos específicos que orientariam a ação do Ministério de Defesa, as Forças Armadas e a Polícia Nacional” (COLOMBIA, 2007, p. 29) e seu aspecto fundamental seria a Doutrina de Ação Integral (DAI), que constitui a “principal coordenação do uso legítimo da força e ação social do Estado” para determinar as ações mais adequadas em relação à implementação da estratégia militar e policial contra as principais ameaças, sobretudo, aquelas relacionadas ao crime organizado internacional. Dentre os seus objetivos estão a proteção da população contra todas as ameaças e o impedimento do desenvolvimento da atividade do narcotráfico, elevando os custos de sua realização.

O combate ao narcotráfico é realizado mormente pela Divisão Antinarcóticos da Polícia Nacional. Os militares estão envolvidos na luta contra o tráfico de drogas ilícitas, ou por meio de operações conjuntas com a polícia ou por ações independentes. Esse envolvimento militar acontece especialmente pela Brigada Antinarcótico do Exército colombiano, com base em *Tres Esquinas* (Putumayo), composta por 3 batalhões atribuídos à *Fuerza de Tarea Conjunta del Sur*, cuja organização e formação, que começou em 1999, tiveram participação ativa dos Estados Unidos, por meio do Plano Colômbia (COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, [2013?]).

Em 2011, durante o governo de Juan Manuel Santos, foi implantada a *Política Integral de Seguridad y Defensa para Prosperidad*, visando, dentre outras questões, diminuir a produção nacional de narcóticos, fortalecer as capacidades de interdição, desarticular as *bandas criminales* (Bacrim) e desmantelar os grupos armados à margem da lei. O documento considera como ameaça: as FARC e o ELN, as Bacrim, as milícias e redes criminosas, a delinquência comum e o crime organizado (COLOMBIA, 2011, p. 19). Segundo o documento, o surgimento de um novo cenário nas últimas décadas, marcado pelas transformações das ameaças, fez com que estas migrassem do âmbito nacional para o regional e o Ministério de Defesa Nacional, as Forças Militares, a Polícia Nacional e demais instituições ligadas ao setor de segurança terão como tarefa principal a superação da violência promovida por estas ameaças para consolidação da presença estatal na totalidade do território nacional. Para tanto, o Ministério da Defesa delinear um conjunto de estratégias para atuar

com forças polivalentes na segurança interna e dissuasão externa para conter a dinâmica do crime transnacional (COLOMBIA, 2011).

Com a chegada de Juan Manuel Santos, em 2010, ocorreu uma mudança na política externa colombiana, principalmente no que tange às relações com os países vizinhos, como o Equador e a Venezuela, cujas relações foram prejudicadas principalmente por conta da internacionalização do conflito interno durante a administração de Uribe e de sua agenda para fortalecimento das relações na América do Sul. Em relação à segurança, a Política Integral de Segurança de Manuel Santos mantém as forças militares na atuação da segurança interna e na luta antidrogas. A retomada das negociações com as FARC, em Havana, apresentou alguns avanços e foram maiores do que os seus antecessores, como a participação política da guerrilha, a aceitação da proposta para criação de uma Comissão da Verdade, com o anúncio de cessar-fogo temporariamente por parte da guerrilha. No entanto, a luta militarizada para combater o tráfico de drogas e a percepção deste tema como ameaça à segurança continuaram. As forças armadas foram novamente acionadas para combater as guerrilhas insurgentes no *Plan Campaña Espada de Honor* (ou *Operación Espada de Honor*), no ano de 2012. Liderado pela Segunda Divisão do Exército, o plano pretendeu desarticular as FARC e o ELN em 3 níveis: comando e controle, estruturas armadas e redes de apoio. As operações militares ocorreram nos departamentos de Santander, Boyacá, Bolívar, Cesar e Antioquia, capturando cerca de 428 integrantes de grupos armados ilegais. As FARC tiveram 260 integrantes presos, o ELN sofreu prisão de 111 membros, o EPL (Exército Popular de Libertação) teve 17 integrantes presos e os outros 40 presos pertenciam as Bacrim<sup>64</sup>.

#### **4.2. Equador: Plano Nacional de Drogas e o Combate ao Narcotráfico na Fronteira Colombo-Equatoriana**

O Equador está localizado entre os dois maiores produtores de cocaína do mundo, Colômbia e Peru, e a sua posição costeira voltada para o Oceano Pacífico o insere na geopolítica das drogas como parte das redes do narcotráfico através de seus corredores terrestres, marítimos e aéreos e da estratégia hemisférica antidrogas dos EUA. No âmbito do tráfico de drogas, no que tange à produção, circulação e comercialização, o país desempenha quatro funções fundamentais: 1) É uma das principais vias de trânsito de folha de coca

---

<sup>64</sup> HSB Noticias, Positivo balance del *Plan Campaña Espada de Honor*, 16 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.hsbnoticias.com/vernoticia.asp?ac=Positivo-balance-del-Plan-de-Campana-Espada-de-Honor&WPLACA=51365>> Acesso em: 25 mar. 2015.

cultivadas na Bolívia e no Peru, para serem processadas na Colômbia; 2) é ponto de partida de diferentes rotas do tráfico de drogas para os mercados internacionais como os EUA e Europa<sup>65</sup> (e, mais recentemente, para Ásia); 3) é mercado de contrabando de precursores químicos utilizado no processamento da cocaína e heroína e de tráfico de armas que abastecem as organizações criminosas e grupos armados colombianos; 4) é uma economia receptora dos fluxos monetários ilícitos provenientes da lavagem de dinheiro<sup>66</sup> (VEGA, 2005; BONILLA; URIGÜEN, 2009). O cultivo de coca no país é de pequena escala e inexpressivo se comparado com Bolívia, Colômbia e Peru (VÉLEZ, 2005; BONILLA; URIGÜEN, 2009; UNODC, 2010a)<sup>67</sup>.

No ano de 1990, o Congresso Nacional do Equador, promulgou a *Lei 108 sobre Substâncias Entorpecentes e Psicotrópicas*, a qual reproduzia no âmbito interno a lógica proibicionista e punitiva das convenções internacionais. Em seu Artigo 1º, a Lei 108 expressa o seu objetivo da seguinte forma: “Esta Lei tem como objetivo combater e erradicar a produção, oferta, uso indevido e tráfico ilícito de substâncias entorpecentes e psicotrópicas para proteger a comunidade dos perigos decorrentes destas atividades” (EQUADOR, 1990, tradução nossa).

A lei antidrogas equatoriana, depois de aprovada, foi revisada pela *Narcotics Affairs Section* (NAS) da Embaixada dos EUA no país e pela CICAD onde foram incorporados os comentários e orientações destes órgãos. Edwards (2010) salienta que esta lei, em sua maior parte, era contraditória em relação à Constituição do Equador vigente à época, pois dava vazão para constituir uma estrutura judicial paralela para processar os crimes relacionados às drogas. Assim sendo, a Lei 108 se tornou uma das mais “aplicadas pela administração de justiça penal e por um enorme aparato governamental que inclui um corpo policial especializado, instalações próprias e um órgão administrativo para manejar os recursos que

---

<sup>65</sup>No ano de 1992, a Polícia Nacional equatoriana prendeu Jorge Hugo Reyes, o líder do grupo narcotraficante conhecido como Los Reyes Magos (que tinha na época um patrimônio de cerca de US\$ 1 milhão de dólares), mais dois coronéis e um major do exército e outros membros das forças armadas do país. No depoimento de uma das fontes da polícia foi denunciado que Los Reyes Magos mantinham contato na Alemanha, EUA, Suíça, Colômbia, Peru e México, o que demonstrou o quão articulada e extensa era a rede narcotraficante equatoriana no início dos anos 1990. Informações disponíveis em: < <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-160772>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

<sup>66</sup>A dolarização integral da economia a partir de 2000 foi um fator imprescindível para inserir a economia equatoriana nos circuitos da lavagem de dinheiro.

<sup>67</sup>Segundo o Relatório Mundial sobre Drogas de 2011, no Equador o cultivo de coca é de 0,04% do total regional. Fredy Rivera Vélez (2005) explica que um dos motivos para a quase inexistência do cultivo de folha de coca no Equador está relacionado com a eliminação da coca das práticas ritualísticas e tradicionais dos povos indígenas da região pelo governo colonial no século XVII. Mesmo com o fim do período colonial, o uso tradicional da folha de coca não foi reavivado no país pelos camponeses.

gera a luta contra o narcotráfico” (CORDERO HEREDIA, 2010 apud EDWARDS, 2010, p. 8, tradução nossa). Esta lei se tornou uma das mais rígidas da América Latina<sup>68</sup>, sobretudo pelo fato de ser influenciada diretamente pela política de “guerra às drogas” dos EUA e por atender irrefletidamente as exigências dos regimes internacionais.

A Lei 108 criou o *Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas* (CONSEP), um órgão oficial com orçamento próprio sediado na capital Quito, cuja finalidade é coordenar a aplicação da lei antidrogas na esfera nacional (EQUADOR, 1990)<sup>69</sup>. O CONSEP tem como missão o cumprimento da política de Estado e da Declaração de Interesse nacional e estabelecer as políticas e normas técnicas inerentes à problemática das drogas<sup>70</sup>.

No decurso dos anos 1990, a política antidrogas do Equador foi enrijecendo progressivamente, conforme implementava o princípio da “guerra às drogas”, entretanto, esta temática não era prioridade nesse contexto, pois a contenda fronteiriça com o Peru, que culminou numa guerra entre os dois Estados, era a principal questão a ser tratada pelo governo equatoriano, exigindo a atuação integral das forças armadas.

Após o término e resolução do conflito limítrofe com o país vizinho, o governo equatoriano se viu diante de um cenário de violência na fronteira norte com a Colômbia, gerada pela atuação das guerrilhas, grupos paramilitares e narcotraficantes. Essa situação fez com que as autoridades equatorianas reavaliassem a agenda de segurança nacional e o papel que deveriam ter as forças de segurança da nação. A partir de então, o combate ao narcotráfico ganha proeminência na agenda de segurança, principalmente no que tange à redução da oferta. Essa mudança de ênfase culminou em um aumento da assistência econômica dos EUA para as forças militares e policiais entre o período de 1996 e 1999, passando de US\$ 3 milhões para quase US\$ 13 milhões (EDWARDS, 2010, p. 4). Com efeito, a estratégia de controle de drogas adotada pelo governo equatoriano, sob pressão estadunidense, produziu inúmeros efeitos no país. Um desses efeitos foi a competição entre a

---

<sup>68</sup>A Lei 108 não distinguia consumidores, mulas (transportadores de pequenas quantidades de drogas), pequenos traficantes e as grandes redes de tráfico de drogas internacional, todos eram julgados da mesma forma e sem proporcionalidade, um indivíduo condenado por vinculação ao narcotráfico era punido com doze a quinze anos de cadeia. Depois de anos de sua elaboração, esta lei sofreu algumas alterações em 1997 e passou a diferenciar traficantes de consumidores e modificou as sanções e punições para cada caso (EQUADOR, 1990; EDWARDS, 2010).

<sup>69</sup>No período anterior à criação do CONSEP, a instituição que exercia um papel semelhante era a División Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes (DINACONTES).

<sup>70</sup>Estas informações podem ser consultadas na página virtual da CONSEP que está disponível em: <<http://www.consep.gob.ec/>>. Acesso em: 13 fev. 2015.

polícia nacional e as forças armadas para ver quem obteria a maior fatia possível dos recursos provenientes dos EUA, além de provocar sobreposição de papéis entre as duas instituições (VÉLEZ, 2005).

A intensa atuação das redes ilícitas de tráfico ilegal de precursores químicos e de armas, munições e explosivos em território equatoriano fez com que o governo deste país fosse interpretado pelos EUA como “facilitador” das atividades do tráfico de drogas na Colômbia. Diante da situação, Washington pressionou as autoridades equatorianas para revisarem as prioridades securitárias do Equador, uma vez que o conflito com o Peru tinha terminado. Vasquez ressalta que o governo norte-americano considerava o Equador como um “Estado tampão”, o Congresso estadunidense se referiu ao país andino como “*buffer zone*”, que poderia conter o alastramento do conflito colombiano por toda a região andina. Para que isto acontecesse, era necessário apoiar o país por meio da Iniciativa Regional Andina.

O interesse geoestratégico dos EUA no Equador levou à assinatura de um acordo entre os presidentes Bill Clinton e Jamil Mahuad (1998-2000), em 1999, que autorizava as forças armadas norte-americanas a utilizar a base militar situada na cidade portuária de Manta como Centro Avançado de Operações (*Forward Operating Location* – FOL). Com a instalação da FOL, foram apreendidas cerca de 1.600 toneladas métricas de drogas entre novembro de 1999 a dezembro de 2008 (BONILLA; URIGÜEN, 2009, p. 135). A relevância do território equatoriano na luta contra o tráfico de drogas e, posteriormente, contra o terrorismo, foi um dos principais fatores para se estabelecer ações de cooperação entre os dois países.

Nas eleições de 2002, o militar Lucio Gutiérrez<sup>71</sup>, do Partido Sociedad Patriótica (PSP), se destacou durante a sua campanha eleitoral devido a sua plataforma política anti-sistêmica e marcadamente de esquerda, aos olhos dos eleitores parecia uma alternativa aos partidos tradicionais que se desgastaram durante a crise política e econômica (a qual levou a dolarização do país em 2000), que se arrastava desde a década de 1990. O candidato do PSP se comprometeu a elaborar uma nova estratégia de segurança independente, não submissa aos EUA. Todavia, após ser eleito, Gutiérrez mudou de postura diante do fato de perder a ajuda econômica norte-americana, o governo equatoriano manteve os laços de cooperação com Washington, principalmente na mediação do conflito colombiano.

---

<sup>71</sup>Lucio Gutiérrez já assumiu o posto de mandatário do Equador quando foi presidente da Junta de Salvação Nacional, que governou o país no começo de 2000, após a queda de Jamil Mahuad.

Com a chegada de Álvaro Uribe à presidência, a Colômbia procurou estabelecer acordos com o Equador em matéria de segurança. Uribe tomou um caminho diferente de seu antecessor e priorizou a confrontação direta com as FARC dando, ênfase a uma estratégia que privilegiava a escada militar que coadunava com a política de segurança regional norte-americana. Com a intensificação das ações militares e das fumigações na zona de fronteira, Uribe buscou apoio dos líderes dos países vizinhos para que compartilhassem da sua leitura sobre o conflito colombiano.

De acordo com Vélez (2005), o secretário de Defesa Donald Rumsfeld visitou Bogotá em agosto de 2003 e durante a sua passagem na cidade colombiana reiterou ao seu apoio à Política de Segurança Democrática de Uribe e afirmou que “os grupos irregulares colombianos são uma ameaça para toda região e, como tal, devem ser enfrentados por todos os países da área” (VÉLEZ, 2005, p. 296, tradução nossa). Três dias depois, Uribe visitou o Equador e os temas mais debatidos da agenda bilateral foram relacionados à segurança. Durante a estadia do presidente colombiano no país vizinho foi ratificado o convênio de cooperação policial e foi firmada uma declaração conjunta sobre segurança fronteiriça e de combate ao tráfico de drogas, na qual previa a criação de uma comissão binacional para implementarem acordos de segurança.

Em junho de 2004, o presidente Gutiérrez lançou o *Plan Nacional de Prevención, Desarrollo Alternativo y Control de Drogas 2004-2008* (ou Plano Nacional de Drogas), cujo objetivo era “reduzir o cultivo, produção fabricação, venda, tráfico e distribuição ilícita de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, o desvio de substância controladas e delitos conexos” (EQUADOR, 2004). Segundo o Plano Nacional, a luta contra as drogas é uma política permanente do Estado equatoriano, cuja prioridade, conforme subscreve o plano, é a prevenção. Contudo, os esforços se direcionaram para a redução da oferta de drogas.

Para consecução do Plano Nacional de Drogas, o *Grupo Especial Móvil Antinarcóticos* (GEMA), criado em 1993 para conter as atividades das FARC em solo equatoriano, exercia a função de controle do tráfico de drogas em vias terrestres, marítimas e fluviais a nível nacional. O GEMA chegou a atuar com 300 homens e contou com auxílio financeiro anual de US\$ 500 mil dólares do Escritório Antidrogas dos EUA até 2009. Desde a sua criação, esta instituição policial recebeu por volta de US\$ 8 milhões de dólares para o seu funcionamento (BONILLA; URIGÜEN, 2009).

Em meados dos anos 2000, a Polícia Nacional do Equador contava com outros órgãos para controlar as drogas ilícitas e fazer serviços de inteligência, por exemplo, o *Serviço de Investigação Antinarcóticos* (SIAN) e a *Unidade de Investigações Especiais* (UIES), cujo nome foi alterado posteriormente para *Unidade de Luta Contra o Crime Organizado* (ULCO). A UIES atuava na segurança pública monitorando os movimentos sociais de indígenas, estudantes e operários e, na segurança nacional, sobretudo no combate ao tráfico de drogas. Adrián Bonilla e Hernán Moreano Urigüen (2009), lembram que o sistema de inteligência do Equador passou por uma crise após as forças armadas colombianas realizarem a Operação Fênix para capturar Raul Reyes – o segundo no comando das FARC – com bombardeios as instalações da guerrilha, em 1 de março de 2008, na região de Angostura. Depois do ocorrido, o presidente Rafael Correa criou uma comissão civil para investigar as operações do sistema de inteligência da Polícia Nacional e das Forças Armadas, cuja conclusão foi que as informações eram processadas e encaminhadas para os EUA e não para o governo equatoriano.

Em abril de 2009 a UIES foi desfeita e no mesmo ano foi cancelado o convênio que permitia o uso da base de Manta pelos militares norte-americanos. No primeiro ano que assumiu a presidência, Correa tinha anunciado que não renovaria o convênio para a utilização da base. A nova Constituição do país, passou a proibir terminantemente a existência de bases militares estrangeiras em território equatoriano. Bonilla e Urigüen ressaltam que havia suspeitas de que a FOL tenha colaborado com informações que auxiliaram logisticamente a Operação Fênix. Correa interpretou as incursões das forças armadas vizinhas como agressão militar, o que levou a ruptura das relações com a Colômbia.

O Livro Branco de Defesa publicado em 2006, no seu capítulo III, faz uma crítica à política de segurança implantada pelos EUA para combater o terrorismo internacional, o narcotráfico e o crime organizado transnacional, pois esta política promoveria cooperação bilateral e multilateral para tratar destes temas como forma de escamotear os seus interesses. O documento trata com cautela a sua definição de ameaças, diferencia fatores que incidem sobre a segurança e que derivam de desequilíbrios e assimetrias econômicas, das tensões sociais e das crises políticas e institucionais, que não seriam consideradas ameaças. A defesa nacional se ocuparia especificamente de enfrentar as ameaças que colocam em risco a vida da população e os recursos do país, bem como sua integridade territorial e a soberania do Estado (EQUADOR, 2006).

As ações das Forças Armadas equatorianas frente ao crime organizado internacional deram-se no enfrentamento intensivo ao contrabando. O aumento do emprego de ações militares em assuntos de segurança nacional ocorreu a partir de 2007, ano em que o presidente Rafael Correa tomou posse e anunciou um plano integral com maior participação das Forças Armadas para a contenção do contrabando, principalmente de combustível, armas e drogas, alinhando as ações com a agência alfandegária e reequipamento dos efetivos.

*Fronteira Equatoriano-Colombiana: Guerrilhas, Tráfico de Drogas e Crise Diplomática*

A Política de Segurança Democrática colombiana, lançada em 2002, pelo presidente Uribe, incidiu de modo significativo nas relações fronteiriças entre os dois países. Com o objetivo de eliminar os cultivos ilícitos, as guerrilhas e as organizações criminosas narcotraficantes, foram intensificadas as ações militares e as fumigações no país – sobretudo na região limítrofe com o Equador – as quais geraram uma situação de crise humanitária que afetou milhares de famílias colombianas. No período de 1997 a 2006 o número de deslocados forçados na Colômbia era cerca de 2,2 milhões de pessoas, que equivale a 5% da população. Só no ano de 2002 o número registrado de deslocados era de 416.144 (ACCIÓN SOCIAL, 2007).

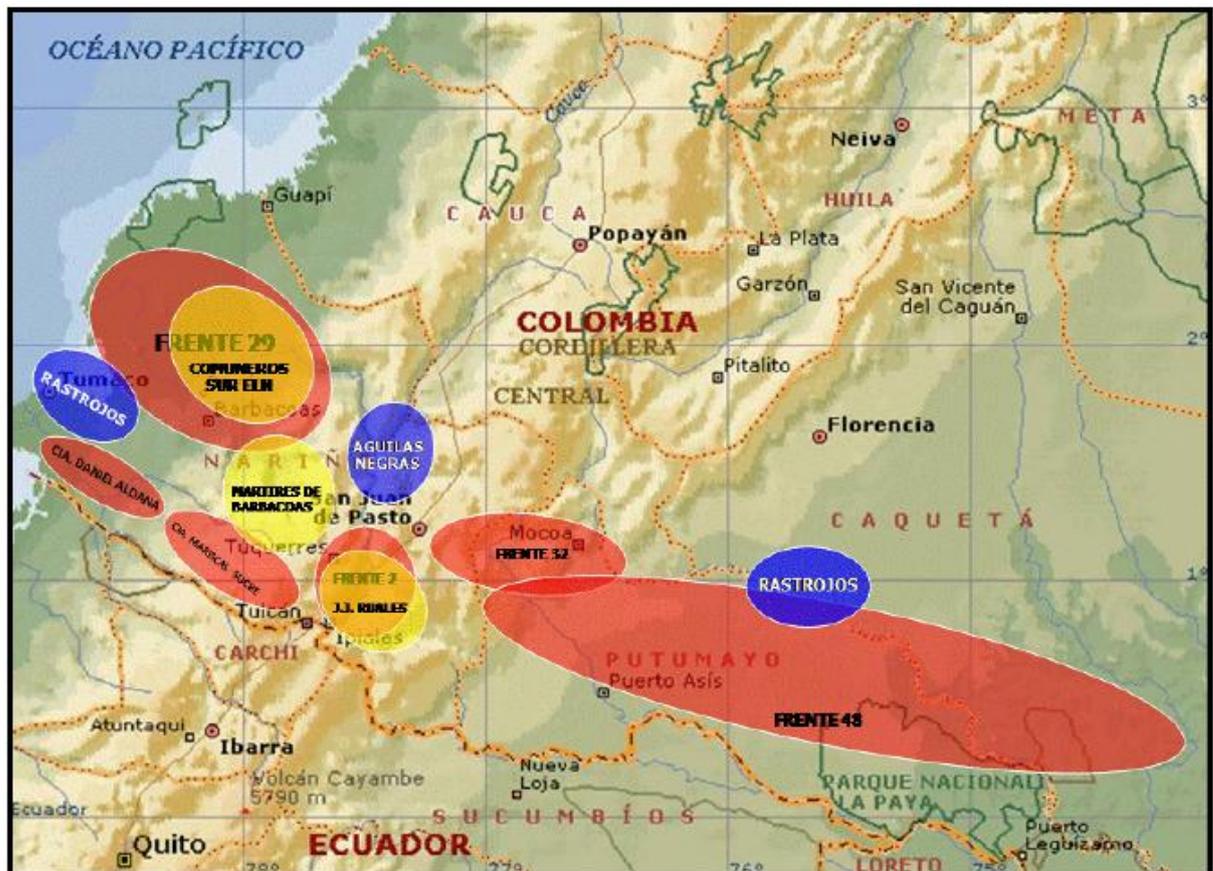
O combate militarizado contra os grupos criminosos e guerrilheiros acentuou o conflito nas zonas limítrofes da Colômbia e impulsionou as atividades destes grupos para além das fronteiras. Perante a gravidade da situação na Colômbia, os Estados vizinhos aumentaram o número de efetivos das forças armadas na faixa de fronteira com este país para evitar que os efeitos do conflito transbordassem para os seus territórios. O Equador mobilizou cerca de sete mil membros das forças de segurança ao longo da sua fronteira como forma de conter a penetração das FARC e do crime organizado e de suas atividades ilegais, principalmente as relacionadas com o tráfico de drogas, no território nacional.

A Política de Segurança Democrática e, posteriormente, o Plano Patriota, incrementaram as ações militares do Estado colombiano na fronteira sul do país, principalmente em Putumayo e Nariño. As operações conjuntas das forças armadas com a polícia nacional desmantelaram laboratórios clandestinos, cultivos ilícitos, corredores e rotas de tráfico de drogas e de transporte de sequestrados, colocando obstáculos para a operacionalidade das FARC no território colombiano. Com o Plano Patriota a administração de Uribe fortificou a presença do Estado na região sul do país, zona de intensa atividade das guerrilhas, com a presença de mais de 15.000 militares que atuaram na inteligência, ações

terrestres e aéreas. Um dos resultados alcançados foi a desmobilização do Bloque Central Bolívar, um dos braços da AUC, que aceitou negociar com o governo colombiano e parou as suas atividades em 2005. Entretanto, muitos integrantes dos grupos paramilitares que foram desmobilizados começaram a organizar novos grupos criminosos (*bandas criminales*) voltados para o tráfico de drogas.

No período de 2002 a 2008, os departamentos de Nariño e Putumayo figuraram como palcos de guerra entre os diferentes atores do conflito interno colombiano. Guerrilhas, paramilitares e organizações narcotraficantes se constituíram como os maiores obstáculos para que o Estado colombiano retomasse o controle territorial na fronteira com o Equador, como podemos verificar no mapa abaixo:

**Mapa 1: Zona de Influência dos Grupos Ilegais Armados na Fronteira Sul da Colômbia**



Fonte: Comando Conjunto das Forças Armadas do Equador, 2008. apud ÁLVARO, Eduardo. **Presencia de los grupos ilegales armados colombianos (GIAC) como factor de inseguridad nacional en el Ecuador**. 2011. 90 f. Tesis (Maestría en Seguridad y Desarrollo. Instituto de Altos Estudios Nacionales, Escuela Ecuatoriana de Gobierno y Administración Pública, 2011.

Este mosaico composto por inúmeros grupos armados demonstra a complexidade do problema enfrentado por ambos os países na faixa de fronteira. O tráfico de drogas foi a principal atividade ilícita praticada por estes grupos. O número de hectares de cultivos de coca

nos Departamentos colombianos que fazem fronteira com o Equador, no decurso de 2001 a 2007, variou conforme as ações das forças de segurança para combater as drogas nestas localidades.

Os cultivos de coca no Departamento de Putumayo em 2001 eram de 47.120 hectares e no ano de 2007 foram reduzidos para 14.813 hectares. Os situados em Caquetá também tiveram queda neste mesmo período, de 14.516 caíram para 6.318 hectares. Enquanto isto, no Departamento de Nariño, os cultivos de coca quase triplicaram, passando de 7.494 hectares para 20.259 hectares. O Departamento de Cauca apresentou um aumento mais tímido, de 3.139 passaram para 4.168 hectares. No geral, com a intensificação do Plano Colômbia e os lançamentos da Política de Segurança Democrática e o Plano Patriota, durante os seis primeiros anos do governo de Uribe ocorreu uma queda significativa nos cultivos de coca na região, de 73.954 em 2001, caiu para 35.209 hectares (UNODC, 2005; UNODC, 2008). Conforme as ações repressivas de Bogotá contra o tráfico de drogas aumentavam, as atividades ilícitas eram cada vez mais empurradas para o país vizinho. A pasta base ingressava no Equador pelo lado oriental da cordilheira dos Andes, em Putumayo, e era transportada de volta por Nariño, pelo lado ocidental da cordilheira, para ser refinada (CADENA GÓMEZ, 2011).

As ações das forças militares no Equador para combater organizações criminosas transnacionais se intensificaram no norte do país e, principalmente, para reprimir as atividades das FARC em solo equatoriano. De acordo com Eduardo Álvaro (2001), em junho de 2007, a Operação Fênix começou a ser planejada com a finalidade de capturar o número dois da hierarquia das FARC, Raúl Reyes. O serviço de inteligência colombiano apresentou alguns indícios de sua presença no Equador. Dez meses depois de seu planejamento, no dia 1 de março de 2008, membros das forças armadas adentraram a fronteira equatoriana em Angostura, na Província de Sucumbíos, sem autorização prévia do presidente do Equador Rafael Correa, para atacar o acampamento das FARC com helicópteros da força aérea e tropas do exército, resultando na morte de vinte e duas pessoas, entre elas estava Raul Reyes. Cadena Gómez (2011) aponta que no ano de 2007, no início da administração Correa, o Equador já tinha emitido duas notas de protesto contra as ações das forças armadas colombianas em solo nacional. Estes antecedentes culminaram na crise diplomática de 2008 entre Bogotá e Quito.

Este episódio, que ficou conhecido também como Bombardeios de Angostura, rompeu com as medidas de confiança na área da defesa e segurança entre Equador e Colômbia e desencadeou uma crise diplomática entre os dois países, provocando também reações da Venezuela de apoio ao governo Correa. Para o governo equatoriano, a incursão ilegal de militares colombianos, apoiados pelos EUA, foi vista como violação do princípio da soberania. Imediatamente ao fato, o presidente Correa expulsou de seu país o embaixador colombiano e retirou o seu embaixador de Bogotá. Tal atitude foi acompanhada pela Venezuela. Em resposta à declaração de Correa, o presidente Uribe afirmou que a “[...] Colômbia não violou a soberania, mas atuou de acordo com o princípio de legítima defesa [...]. Os terroristas, entre eles Raúl Reyes, tinham costume de assassinar na Colômbia e invadir o território dos países vizinhos para se refugiar. [...] estas situações somos obrigados a evitar em defesa dos nossos cidadãos” (CADENA GÓMEZ, 2011, p. 142).

A Operação Fênix fez crescerem as preocupações por parte de Quito sobre a presença de distintos grupos armados na faixa de fronteira com a Colômbia e também evidenciou as incongruências e ambiguidades no que tange às percepções das ameaças ligadas ao conflito colombiano, resultando em dissensões diplomático-militares entre os dois países. Os problemas de segurança interna da Colômbia e a sua incidência na segurança interna e externa do Equador colocaram em questão a regionalização do conflito colombiano, cujo processo, segundo Arlene B. Tickner (2005), não se acontece de forma unilateral e uníssona. Cada país limítrofe com a Colômbia percebe, interpreta e responde ao problema articulando ou não com sua agenda de segurança. Na última década, em termos de segurança, o governo equatoriano concentrou sobretudo seus esforços na fronteira norte com a Colômbia. Após o advento de março de 2008 foram empreendidas 76 operações e mobilizados 15.000 efetivos das forças de segurança, resultando no desmantelamento de 156 laboratórios clandestinos. Os números de apreensões de drogas ilícitas cresceram consideravelmente de 2007 para 2009. Foram apreendidos no ano de 2007 o total de 26.232 toneladas de drogas (cocaína, heroína e maconha), no ano de 2009, após a crise colombo-equatoriana, este número cresceu quase três vezes mais e atingiu o total de 68.050 toneladas. No ano de 2012 as apreensões de substâncias ilícitas totalizaram 42.090 toneladas (EQUADOR, 2012).

Estes dados apontam que o tráfico de drogas ganhou relevância significativa na política de segurança e na percepção desta questão como ameaça à população e ao território do país. Contudo, a política de drogas equatoriana nos primeiros anos de presidência de Rafael Correa representou uma inflexão sobre o tema. Na nova Constituição promulgada em

2008, as leis de drogas passaram por uma reforma. O Art. 364 da Carta Magna, estabelece que o problema do consumo de drogas é uma questão de saúde pública ao invés de tema de segurança nacional e garante que em nenhum caso será permitido a sua criminalização ou a negação de direitos constitucionais. No Art. 393, declara que a segurança humana<sup>72</sup> deve nortear as políticas de Estado para assegurar a convivência pacífica e prevenir as formas de violência, discriminação e crimes (EQUADOR, 2008). O Equador foi o primeiro Estado sul-americano a incorporar a segurança humana na Constituição, o conceito desloca o objeto referencial de proteção do Estado para o indivíduo. Esta mudança de postura do Equador frente às drogas permitiu que o Congresso aprovasse em Júlio de 2008 o indulto para os microtraficantes – mais conhecidos como *mula*, transportadores de pequenas quantidades de drogas – como forma de reparação dos danos gerados pela Lei 108 (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2015).

### **4.3. Peru: Estratégia de Luta Contra as Drogas e os Planos VRAE e VRAEM**

O Peru é um dos países com o maior cultivo de coca do mundo e a folha da coca é um elemento importante da cultura inca-indígena, cuja tradição milenar antecede a colonização espanhola nos Andes. O plantio de coca na contemporaneidade deixou de ser cultivado para finalidades econômico-medicinais e simbólico-ritualísticas e se tornou uma atividade que faz parte da cadeia produtiva das redes do tráfico de drogas internacional que integram o mercado ilícito mundial. No relatório sobre drogas da UNODC, publicado em 2012, o Peru é colocado como o maior cultivador de coca do mundo desbancando a Colômbia da primeira posição. As plantações de coca no Peru totalizaram 60.400 hectares, enquanto o país vizinho atingiu 48.000 hectares.

O Alto Huallaga, que se estende desde o norte do Departamento de Huánuco até o sul do Departamento de San Martín e o Vale dos rios Apurímac e Ene, conhecido como VRAE, que abrange os Departamentos de Ayacucho, Cuzco e Junín, são as regiões que mais cultivam

---

<sup>72</sup>O conceito de segurança humana foi empregado pela primeira vez no Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) de 1994. O documento estabelecia uma definição ampla de “segurança humana” que englobava as dimensões da economia, do meio-ambiente, da saúde, dos alimentos, das comunidades, dos indivíduos e da segurança política (PNUD, 1994, p. 24-25). O conceito, portanto, não nasceu da academia, mas de um organismo política internacional com fins práticos, a saber, influenciar os resultados da Cúpula Social de Copenhague de 1995. Keith Krause assinala que a partir da noção de que não é possível que haja Estados seguros com indivíduos inseguros, a segurança humana surgiu com a proposta de colocar o indivíduo à frente das preocupações em segurança, já que o Estado pode, ele mesmo, representar uma ameaça à sua população (KRAUSE, 2004, p. 44).

e produzem cocaína no Peru. No país, atualmente, é permitido cultivar 11.500 hectares de coca para fins tradicionais e o Estado controla a comercialização e a industrialização das folhas de coca em produtos comerciais lícitos por meio da *Empresa Nacional de la Coca* (ENACO). A ENACO foi criada a partir da Lei Geral de Drogas expedida em 1978, a qual proibia o cultivo de coca e tornava ilegal a comercialização que não fosse controlada por esta instituição (UNODC, 2006; UNODC, 2010c; SANTOS, 2011).

As regiões do Alto Huallaga e VRAE, desde a década de 1980, também são redutos do grupo insurgente Sendero Luminoso (SL), que tem orientações ideológicas e político-militares de guerra popular, fundamentadas no maoísmo. Segundo José Lis Rénique (2009), nos primeiros anos da década de 1980, no começo da guerra contra o Estado peruano<sup>73</sup>, o SL tinha pouco mais de quinhentos membros, que atuavam dentro da estratégia insurgente da guerra de guerrilha prolongada.

No começo da década de 1990, a guerrilha sofreu duros golpes do Estado peruano. As políticas de Fujimori em conjunto com as ações repressivas das forças armadas e da polícia levaram à captura de integrantes do alto escalão do SL, que culminou na prisão de Abimael Guzmán, conhecido como “Presidente Gonzalo” ou “Camarada Gonzalo”, em 12 de setembro de 1992, colocando fim ao que seria o “velho” Sendero luminoso. A presença histórica do SL na região do VRAE e Huallaga ganhou força novamente no início dos anos 2000 e suas atividades nos últimos anos estão associadas ao tráfico de drogas. Os traficantes de drogas peruanos estão organizados em *Firmas* e contam com o auxílio armado do SL para se protegerem das ações da polícia e do exército peruano.

As firmas, também conhecidas como *clanes*, são grupos de narcotraficantes que produzem e comercializam ilegalmente a cocaína (mas não cultivam a folha de coca), organizados hierarquicamente por divisões de tarefas e responsabilidades e ligados por tradições e normas de conduta. Estas estruturas operam de modo semelhante às máfias e são organizadas entorno de familiares e círculos de amizades. Parte delas é formada por camponeses que subiram na hierarquia da indústria da cocaína. Pablo Dreyfus (1999) acentua que as firmas buscam minimizar os riscos para o seu negócio, ampliando a sua rede de influência através de acordos com grupos não governamentais, governamentais, outras organizações criminosas transnacionais e insurgentes. Essas organizações criminosas são

---

<sup>73</sup>Em maio de 1980, os senderistas queimaram as urnas eleitorais da pequena cidade Chuschi, situada no departamento de Ayacucho, cuja ação foi uma declaração de guerra contra o Estado peruano (RÉNIQUE, 2009).

compostas por chefes “*El Patrón*”, grupos de proteção armada, pilotos, químicos, mulas, coletores de pasta, assessores legais e “lavadores” de dinheiro. Atualmente são sete clãs principais que agem no Peru, movimentando mais de US\$ 300 milhões de dólares por ano: *Clã Quispe Palomino*, *Clã Lucho Flores*, *Clã Los Loros*, *Clã Los Pañacos*, *Clã Los Malambos*, *Clã Runa Mula* e *Clã Los Pachos* (DIARIO 16, 2012).

No ano de 2005, de acordo com informe de monitoramento de cultivos de coca no Peru (UNODC, 2006), o número de cultivos de coca foi de 48.2000 hectares, uma redução de 4% em relação ao ano anterior, que tinha totalizado 50.300 há, enquanto que no VRAE, ao contrário, ocorreu um crescimento de 6% no mesmo período, quando passou de 14.700 ha em 2004 para 15.500, em 2005. O aumento da repressão antidrogas e o endurecimento das políticas de erradicação no Alto Huallaga, no mês de maio de 2005<sup>74</sup>, fez com que a concorrência e o conflito entre os clãs aumentassem na região. Ao contrário do que o governo peruano esperava, as operações antidrogas não tornaram menos atrativa a região. Ocorreu um aumento na concorrência entre os clãs do tráfico de drogas para ver qual deles controlaria o negócio da cocaína no Alto Huallaga no lugar das firmas que foram desmanteladas ou enfraquecidas. Esse fenômeno aumentou aquilo que Sarmiento e Krauthausen denominaram de setor competitivo. As firmas enfraquecidas passaram a ser desafiadas pelos novos clãs que se apoderaram de territórios dos rivais exauridos, o que impulsionou a espiral da violência na região.

Ao mesmo passo que subia os índices de plantios de coca no Alto Huallaga, as regiões de Apurímac e Ene também apresentaram crescimento nos cultivos. No ano de 2005 eram 15.530 hectares, aumentando para 16.019 hectares em 2007. No mesmo ano, o governo peruano, por meio da *Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)*,<sup>75</sup> implementou a *Estrategia Nacional de Lucha Contra Las Drogas 2007-2011 (ENLCD)*, que tinha como principal meta reduzir a superfície de plantios ilícitos de coca articulando ações de erradicação e desenvolvimento alternativo para coibir o tráfico e consumo de drogas.

---

<sup>74</sup>A Polícia Nacional do Peru, no mês de maio de 2005, fez uma série de operações para erradicação de plantios de coca no Alto Huallaga mobilizando 300 efetivos que contaram com apoio logístico de helicópteros. Contudo, as operações ocasionaram a morte de dezessete policiais e de cinco camponeses. Disponível: <<http://www.lanacion.cl/noticias/peru-erradicacion-de-campos-de-coca-termina-con-17-heridos/2005-05-30/081723.html>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

<sup>75</sup>A DEVIDA é o órgão responsável por planejar e conduzir a política nacional de luta contra as drogas para redução da produção, consumo e tráfico de drogas que em 2001 substituiu a Comisión de Lucha Contra el Consumo de Drogas (CONTRADROGAS).

*Os Planos VRAE e VRAEM: Militarização da Luta Contra o Tráfico de Drogas e o Sendero Luminoso*

A guerra de contrainsurgência lançada pelo presidente Alejandro Toledo colocou a região do VRAE em estado de emergência a partir do ano de 2003. Em julho do referido ano, o presidente Toledo anunciou que “seu governo iria por em marcha uma ‘uma nova estratégia de luta contra o terrorismo’ para ‘recuperar a presença do Estado nas zonas sensíveis’ do país onde o terrorismo e o narcotráfico davam mão” (ROJAS, 2005, p. 235, tradução nossa). Este pronunciamento do mandatário peruano foi direcionado para o SL, que neste mesmo ano realizou ataques contra transportadoras de gás na região do VRAE e para os EUA, que após os atentados de setembro de 2001 declararam o SL como ameaça ao Estado peruano por se tratar de uma organização “narcoterrorista”. Anos mais tarde Washington incluiu a guerrilha peruana na Lista Kingpin.

Com a chegada do novo presidente da república Alan García Pérez, as forças armadas e a Polícia Nacional do Peru (PNP) passaram a fazer operações conjuntas sem medir esforços para acabar com os remanescentes do grupo insurgente Sendero Luminoso. Os ataques ocorridos no ano de 2005 e no início do ano de 2006 fizeram com que o governo destinasse um montante de verbas para que o exército e a polícia nacional reforçassem suas ações no combate aos “narcoterroristas”. E em fevereiro de 2007 foi anunciado pelo governo peruano o *Plan VRAE*, em referência ao “Plano Colômbia”, cujo objetivo era garantir a paz, combater o narcotráfico e o Sendero Luminoso (SL) e promover o desenvolvimento socioeconômico na região.

O Plano VRAE, da administração Toledo, enfatizou mais a luta militarizada contra o tráfico de drogas e o SL do que o investimento para promoção do desenvolvimento na região. Esta ênfase militar do plano se baseia nas definições de segurança e defesa presentes no *Livro Branco de Defesa Nacional* (2005). O documento identifica, em seu capítulo III, as ameaças externas e internas à segurança da nação. As ameaças externas poderiam advir: de aplicações de doutrinas de segurança incompatíveis com o direito internacional na sub-região da América do sul; do surgimento de uma crise devido à escassez de recursos naturais de valor estratégico; e do terrorismo, narcotráfico e do crime internacional. As ameaças internas seriam: grupos terroristas e subversivos que optam por violência; grupos radicais que promovem a violência social; crime comum organizado; tráfico ilícito de drogas; corrupção; degradação do meio ambiente (PERU, 2005, p. 63).

Com base neste ordenamento legal, as forças armadas peruanas poderiam ser acionadas para prevenir e confrontar qualquer ameaça externa ou interna que venha a colocar em perigo a paz social, a segurança integral e o bem-estar geral (PERU, 2005, p. 64). Portanto, o governo poderia empregar meios militares no combate ao narcotráfico caso a polícia nacional não tivesse meios necessários para cumprir o seu dever. A Marinha e a Força Aérea possuem papéis importantes na luta contra o tráfico de drogas e o contrabando de precursores químicos, pois as principais rotas estão na região costeira e nos rios da região amazônica, e os aviões militares são utilizados para encontrar e bombardear laboratórios ilegais de processamento de drogas e pistas de pouso clandestinas.

O Plano está fundamentado em três pilares principais: “ações militares, para combater os remanescentes do Sendero Luminoso; ações policiais, para combater o narcotráfico; e ações civis, para promover o desenvolvimento social (...), a infraestrutura (...) e o desenvolvimento econômico” (SANTOS, 2011, p.21). Os primeiros anos da execução do Plano VRAE não trouxeram os resultados esperados. As estratégias contrainsurgentes mal delineadas, somadas ao mau preparo das tropas e aos equipamentos bélicos ultrapassados, fizeram com que as operações fracassassem e suas ações não fossem suficientes para conseguir combater o SL. Os senderistas, além de conhecerem muito bem o terreno, contam com armamentos modernos adquiridos com o dinheiro do tráfico, agem com táticas diversificadas e atuam em diferentes locais e regiões (Sinaycocha, Santo Domingo de Acobamba e Junín).

Diante do problema do tráfico de drogas e dos altos índices dos cultivos de coca que, segundo o relatório da UNODC de 2010, voltaram a crescer 7% em 2008, registrando o aumento de 55% no número de hectares de coca em relação a 1999, o presidente Alan García Pérez (2006-2011) reeditou o Plano VRAE em 2009. O plano de García Pérez pretendia alcançar questões mais amplas e fundamentais para o desenvolvimento social e econômico da região, que estava agora fundamentado em três novos eixos: desenvolvimento econômico e social; segurança e legalidade (contra o narcotráfico e o terrorismo); e comunicação e participação da sociedade civil (EL COMÉRCIO, 2012). Todavia, tanto a primeira edição do Plano VRAE quanto a segunda não conseguiram aumentar de modo significativo a presença do Estado peruano na região<sup>76</sup> (ARCE, 2008).

---

<sup>76</sup> O jornal El Comercio, Peru, de 16 de abril de 2012, apontou os altos gastos na consecução dos dois primeiros planos para o VRAE que alcançou a cifra de 400 milhões de soles apenas com operações militares. Disponível em: <<http://elcomercio.pe/politica/1402445/noticia-que-plan-vrae-que-no-funciona>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

No mesmo ano que foi relançado o Plano VRAE, foi promulgada a *Ley que Establece Reglas de Empleo de la Fuerza por Parte del Personal de las Fuerzas Armadas en el Territorio Nacional* (Nº 29166), a qual estabelece o quadro legal para regular o uso da força por agentes das Forças Armadas no que tange ao controle da ordem interna e combate ao tráfico ilícito de drogas. No parágrafo 4, que regulamenta o apoio das Forças Armadas para o controle da ordem interna em áreas não declaradas como Estado de emergência, expressa em seu art. 47, com base no art. 8 da Constituição peruana, a necessidade de se combater o narcotráfico devido ao seu impacto na sociedade, bem como o terrorismo provocado por grupos insurgentes. O principal deles seria o Sendero Luminoso, conforme o art. 48.

O emprego das forças armadas no combate ao tráfico de drogas no Peru pós-Fujimori ganhou força com a promulgação da lei nº 29166, pois permite aos membros das forças armadas utilizarem a força contra a subversão armada, para o reestabelecimento da ordem interna e o controle de protestos sociais com regras claras e aplicáveis para que integrantes das forças armadas em exercício de seu ofício possam contar com um marco jurídico que evite acusações de violações legais e dos direitos humanos. Com efeito, quando o emprego da força militar foi aplicado nesse contexto de intensa participação do exército na erradicação de cultivos ilícitos e na luta antidrogas e contrainsurgente, não houve clareza na distinção entre objetivos civis e militares (DONGO, 2007).

No ano de 2012, foi lançado pelo presidente Ollanta Humala o Plano VRAEM, programa de intervenção nos Vales do Apurímac, Ene e agora se estende até a região de Mantaro, para ampliar a presença estatal nessa região, orientado por quatro frentes de ação: 1) luta contra a pobreza; 2) luta contra a desigualdade; 3) luta contra o tráfico ilícito de drogas e as organizações criminosas; 4) luta contra o terrorismo (PERU, 2013). Algumas mudanças ocorreram no Plano VRAEM 2012, como a participação de todos os ministérios, expansão da luta contra o terrorismo e o narcotráfico para a região do vale do rio Mantoro e construção de escolas e implementação de programas sociais. Entretanto, há muitas críticas sobre esse novo plano e a principal delas é que ele continua cometendo os mesmos erros das duas versões anteriores, por exemplo, o não envolvimento das populações camponesas nas elaborações das políticas públicas de desenvolvimento e de segurança.

As conseqüências dos Planos VRAE 2007-2009 e do Plano VRAEM 2012 (que ainda está em curso) trouxeram à tona as limitações logísticas, estratégicas e táticas das forças armadas peruanas no combate ao narcotráfico armado, como a utilização da guerra fixa contra a guerra fluída dos senderistas, o desconhecimento do território e a ausência de diálogos e

interação social com a comunidade local. As mutações contínuas que o Sendero Luminoso vem sofrendo desde o seu surgimento colocam novos desafios para o governo e as forças armadas peruanas. A substituição do marxismo maoísta pelo capitalismo das drogas ilícitas e a revisão de sua trajetória histórica foram fundamentais para o grupo se aproximar dos narcotraficantes, de setores cocaleiros e do campesinato para conseguir apoio popular e obter lucro ilícito para financiar a sua luta insurgente. A sua aliança com os narcotraficantes e com camponeses da região de Ayacucho, que dependem em larga medida do cultivo de coca, fortaleceu o grupo insurgente ampliando sua influência, suas ações e seus lucros. A metamorfose ideológica favoreceu a aquisição de armas modernas e mais eficazes para a consecução de seus objetivos.

As redes narcotraficantes garantem acesso do SL ao dinheiro, armamentos sofisticados e novos recrutas ao passo que amplia a sua disseminação no meio rural e urbano, e o tamanho e a influência da indústria ilícita do tráfico de drogas no Peru transbordou, afetando os países vizinhos. A forte presença do SL na região do Vale dos rios Apurímac e Ene, associada ao tráfico de drogas, levou os diferentes governos peruanos da última década a intensificar a presença estatal através do emprego das forças armadas e policiais que utilizam táticas de contrainsurgência para conter o avanço da “narcoguerrilha”. Contudo, para executar essa tarefa, no ano de 2007 foi lançado o primeiro Plano VRAE, que tinha como objetivo aumentar a presença estatal com ações militares, combater os narcoterroristas e promover o desenvolvimento socioeconômico, entretanto, não alcançou o sucesso desejado. No de 2009 foi lançado o segundo Plano VRAE, o qual também não obteve o êxito esperado. Já em 2012, foi relançado o Plano VRAEM, abrangendo agora o vale do rio Mantaro, com o propósito de lutar contra a pobreza, a desigualdade, o tráfico ilícito de drogas e combater os terroristas. Todavia, os Planos VRAE e as Estratégias Nacionais de Luta Contra as Drogas fracassaram, como vimos no início, o Peru se tornou o maior produtor de coca e cocaína do mundo atualmente. O novo programa para o VRAEM não está conseguindo atingir os seus objetivos pois, ao invés de mudar o panorama da pobreza local, fez com que o governo militarizasse a região para combater os seus “inimigos” internos.

O emprego das forças armadas na intervenção no VRAE para combater o narcotráfico armado intensificou a militarização da região, gerando pontos de tensões que desestabilizam o monopólio do uso da força por parte do Estado peruano e coloca em questão a governabilidade democrática devido às constantes violações de direitos humanos, gerando desconfiança em grandes parcelas da sociedade civil. O governo peruano, ao levar ao

paroxismo a “guerra às drogas”, por meio de erradicações compulsórias, combates militarizados contras as organizações narcotraficantes e os enclaves de cocaína, incorreu no agravamento da violência nas regiões produtoras de coca. A implementação de políticas públicas e de serviços de inteligência que busquem alternativas às ações militares nas territorialidades onde residem as populações camponesas, que são as principais cultivadoras de coca, poderá dar início a uma mudança estrutural do problema que, desde a transição democrática, ainda perdura.

#### **4.4. Bolívia: Plano Dignidade, Estratégia de Luta Contra o Narcotráfico e a Revalorização da Folha de Coca**

Com o fim do regime autoritário boliviano (1964-1982), a Bolívia manteve os compromissos antidrogas com os EUA, principalmente por se tratar de uma das condições para que ambos os países assinassem o acordo de livre comércio. Para atender as expectativas norte-americanas, a administração Paz Entensoro aprovou em agosto de 1988 a Lei 1008 sobre *Regime da Coca e Substâncias Controladas*, que tinha como traços basilares a incorporação da coca ao lado de outras substâncias ilícitas em um único corpus legal, a regulação dos cultivos legais que estabelecia apenas 12.000 hectares para cultivo tradicional e a interdição, cuja característica era a proibição, prevenção e repressão do cultivo excedente e do tráfico de “substâncias controladas”. A interdição, conforme foi proposta pela Lei 1008, previa a utilização de meios militares para a erradicação dos cultivos ilícitos e o combate ao tráfico de drogas, para tanto, a UMOPAR e a FELCN passaram por uma reestruturação e novos treinamentos, financiados pelos EUA<sup>77</sup>, para realização de operações antidrogas nas zonas<sup>78</sup> que produzem excedente de coca. Laserna comenta que esta lei gerou atritos entre o governo e os camponeses produtores de coca que rejeitaram as ações governamentais. Os camponeses realizaram cerca de quatro encontros nacionais para debaterem as medidas adotadas e negociarem com o governo, especialmente a necessidade de

---

<sup>77</sup> A UMOPAR era controlada pela Narcotics Affairs Section (NAS) da Embaixada dos EUA e a DEA traçava os planos de interdição e os supervisionavam. A UMOPAR desde a sua criação até 1997 sempre manteve relações próximas com a DEA que iam do compartilhamento de uma base no Chapare até colaboração em interrogatórios de pessoas detidas por suspeita de tráfico de drogas. A FELCN tinha a missão de repressão à cocaína e aos insumos químicos recebia financiamento direto dos EUA para pagamento de bônus salariais, compra de equipamentos e treinamento militar (LEDEBUR, 2005).

<sup>78</sup> A Lei 1008 classificou as zonas de cultivo de coca em três tipos: 1) zona de produção tradicional, 2) zona de produção excedente em transição e 3) zona de produção ilícita (ARAMAYO, 2008, p.443).

se retirar a coca do regime de drogas, entretanto, os camponeses não conseguiram reverter nenhuma cláusula da lei.

O envolvimento dos EUA na repressão às drogas na Bolívia e as medidas repressivas governamentais tiveram impactos no cultivo e na produção de coca, apresentando oscilações e posterior redução ao longo dos anos de 1990. No ano de 1990, o cultivo de coca no país foi de 38.300 hectares, representando uma queda de 2.600 hectares em comparação com o ano anterior, e a produção totalizou 105.861 toneladas, apresentando uma queda de 7.187 toneladas. Em 1992, as áreas de cultivo eram de 33.500 hectares com uma produção de 99,594 toneladas, e em 1995, as áreas de cultivo chegaram a totalizar 36,600 ha e a soma da produção de folha de coca alcançou a cifra de 101.162 t. Mas, no ano de 1998, estes números voltaram a sofrer queda. O número de hectares de cultivo caiu para 28.000 e a produção apresentou uma redução, atingindo 77.392 toneladas (UNODC, 1999, p. 42).

Esta variação nos resultados do controle dos cultivos e produção de coca estava relacionada com o modo como os governos de Jaime Paz Zamora (1989-1993) e Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) conduziram a política de drogas na Bolívia. Viviana García Pinzón (2014) salienta que, mesmo estes governos sendo pressionados pelos EUA, não foram intransigentes no que tange à erradicação de cultivos para evitar conflito com os cocaleiros devido ao apoio popular que tinham. Destarte, ambos procuraram negociar acordos de desenvolvimento alternativo e erradicação voluntária de cultivos, mas os cocaleiros permaneciam resistentes às propostas por não confiarem no governo. No ano de 1995, diante do não cumprimento das metas de erradicação, os EUA ameaçaram retirar a certificação da Bolívia para pressionar economicamente o governo Sánchez Lozada, o que o levou a intensificar as campanhas de erradicação e, conseqüentemente, acirrou os ânimos dos cocaleiros, gerando conflito entre os camponeses e o governo.

#### *Plan Dignidad e a Repressão Militarizada ao Cultivo de Coca*

Após uma eleição conturbada, o ex-ditador Hugo Banzer Suárez foi eleito presidente (1997-2002) e uma das primeiras medidas tomada pelo seu governo, foi enfrentar diretamente os cultivos ilícitos de coca, com o intuito de eliminá-los completamente, independente de isso provocar conflitos com os cocaleiros. Para por em marcha o seu objetivo, Hugo Banzer lançou o *Plan Dignidad*, no segundo ano de seu mandato, sem nenhum diálogo com a sociedade. O intuito principal era demarcar a diferença de seu governo em relação ao de seus antecessores, no que tange ao combate às drogas, e estreitar as relações com os EUA. O *Plan*

*Dignidad* era uma estratégia boliviana para combater o tráfico de drogas e a sua duração prevista era de cinco anos. O plano antidrogas tinha quatro pilares que o norteavam: prevenção, desenvolvimento alternativo, interdição e erradicação de cultivos excedentes ilícitos (LEDEBUR, 2005; SALAZAR ORTUÑO, 2003). Para a consecução deste plano, segundo Garcia Pinzón, foi destinado um orçamento de US\$ 952 milhões, distribuídos da seguinte maneira: US\$ 108 milhões para erradicação, US\$ 700 milhões para o desenvolvimento alternativo, US\$ 129 milhões para interdição e US\$ 15 milhões para prevenção e reabilitação.

Para a implantação do *Plan Dignidad*, o presidente Banzer promulgou a Lei 1788 de 16 de setembro de 1997, a qual criava o *Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas* (CONALTID) que, com o lançamento da *Estratégia de Luta Contra o Narcotráfico*, em fevereiro de 1998, passou a ser o órgão máximo para a definição e execução das políticas de luta contra as drogas e substâncias controladas. O CONALTID era (e ainda é) presidido pelo Presidente do país e é integrado pelos Ministros das Relações Exteriores, da Presidência, do Governo, da Defesa e da Saúde e Desportos (BOLÍVIA, 1998a).

Para cumprimento da política de “coca cero”, a estratégia de erradicação compulsória dos cultivos ilícitos tinha como fundamento o emprego das forças armadas para a sua execução. Em 1998, para implementação da Estratégia de Luta contra o Narcotráfico e do Plano Integral de Prevenção, Controle do Tráfico Ilícito de Drogas e Desenvolvimento Alternativo – também lançado em fevereiro de 1998 – foi criada a *Fuerza de Tarea Conjunta* (FTC), que era composta pelas forças armadas, grupo de elite da UMOPAR – os Leopardos –, polícia ecológica e a *Fuerza Tarea Expedicionaria* (FTE)<sup>79</sup>, ou seja, era uma unidade de erradicação mista que agrupava forças militares e policiais para o combate ao cultivo de coca excedente. Badrán aponta que no período de 1995 a 1999, o controle dos cultivos excedentes de folha de coca foi realizado por forças militares, tais como os *Diablos Rojos*, força aérea e as brigadas da FTC, que contavam com o apoio informacional da *Dirección de Reconversión de La Coca* (DIRECO), órgão de controle de cultivo e produção da folha de coca do *Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios*. As forças policiais e militares eram equipadas pela NAS da Embaixada dos EUA e treinadas pela DEA, cujo modelo implantado

---

<sup>79</sup>A FTE era um grupo paramilitar financiado pelos EUA e treinado com táticas de contrainsurgência para erradicar os cultivos ilícitos e reprimir os cocaleiros, mas, devido às inúmeras denúncias de violações de direitos humanos, principalmente no Chapare. Devido a estes acontecimentos, a FTE foi desarticulada em 2002 (LEDEBUR, 2005, p. 202).

era o das forças especiais norte-americanas<sup>80</sup>. As forças armadas e a FTC participaram ativamente em dois pilares do *Plan Dignidad* de “guerra contra a coca”: na erradicação e na interdição. Elena Ruiz Labrador (2009) destaca que estas forças militares operavam em ritmo acelerado, chegando a superar a média de 50 hectares de erradicação por dia.

Entre 1998 e 2000, foi constituído um serviço de inteligência composto pelos profissionais de Inteligência da DIRECO, integrantes da *Unidad de Cartografía* (UNICARDI), membros da inteligência da polícia nacional, das forças armadas e da FTC. Salazar Ortuño (2002) ressalta que o objetivo deste serviço de inteligência era identificar e perseguir os principais dirigentes dos sindicatos, centrais, federações, pessoas das administrações municipais, assessores e instituições que estavam relacionados com a produção da folha de coca, cuja “metodologia central consistia em contratação de informantes camponeses infiltrados nas organizações mencionadas e nos segmentos dos meios de comunicação das organizações do trópico [Cochabamba]” (SALAZAR ORTUÑO, 2002, p. 13, tradução nossa).

No documento da FTC intitulado *Trabajamos por la dignidad de Bolivia y por la salud del mundo*, publicado em 2002, fica evidente como os componentes desta força militar viam os cocaleiros, a coca e a cocaína. Eram vistas como drogas sem nenhuma distinção, por conseguinte, as organizações camponesas de produtores de coca<sup>81</sup> foram identificadas como agrupamentos de criminosos, ditadores, terroristas e narcotraficantes mafiosos, como podemos ver no trecho abaixo:

- Sindicato do crime (sindicatos camponeses de produtores de coca): agrupamento ilícito para produzir drogas [...].
- Ditadura sindical: outorga e retira a terra, impõe multa e realiza expulsões forçadas sem consulta.
- Terrorismo sindical: impõe medo e terror, castigos físicos, prisões e execuções.
- Código do silêncio: ameaça os informantes com execução de suas famílias (FTC, 2002 apud SALAZAR ORTUÑO, 2008, p. 187, tradução nossa).

Estas imagens das organizações sindicais camponesas foram desenhadas pelo imaginário coletivo dos militares da FTC a fim de definir e tipificar o “inimigo” endógeno a ser combatido, pois os “narcoterroristas” se encontram dentro da fronteira. Portanto, a relação

<sup>80</sup>Os EUA auxiliaram pecuniariamente o *Ministerio de Gobierno* a pagar bonificação por erradicação para os membros da FTC, superando a casa dos US\$ 3,3 milhões apenas em bônus, e apoiaram militarmente a FTC com equipamentos e treinamentos oferecidos por militares estadunidenses e oficiais da DEA nas seguintes especialidades: paramédicos, explosivos, armeiros, franco-atiradores, comunicações e mecânica de aeronaves (SALAZAR ORTUÑO, 2008, p. 186-187).

<sup>81</sup>Santos ressalta que: “O fato de grande parte da população do Chapare ser formada por ex-mineradores de estanho, ouro e prata das minas de Oururo e Potosí, com experiência sindical, foi importante para a organização do sindicato dos cocaleiros” (SANTOS, 2007, p. 200).

com o “inimigo” dá-se pelo emprego contínuo de armas para combatê-lo, onde a doutrina militar do extermínio é o único mecanismo existente na relação com o “outro”. No mesmo ano de lançamento do referido documento, a Anistia Internacional (2002) publicou um relatório sobre as violações dos direitos humanos na Bolívia, que trata diretamente das denúncias de violência, tortura, abuso de poder, detenções arbitrárias e assassinatos contra camponeses cometidos pela FTC na região do Chapare.

A província do Chapare, epicentro do “sindicato do crime”, situada no Departamento de Cochabamba, era o cerne da erradicação compulsória das plantações de coca consideradas ilegais pelo governo boliviano que destruiu cerca de 38.000 hectares de cultivo ilícito nesta região no ano de 2000 (GARCÍA PINZÓN, 2014). O sucesso da erradicação compulsória no Chapare motivou o governo a expandir a erradicação para região de Yungas – tida como zona cocaleira “tradicional” autorizada a plantar legalmente a coca – no ano de 2001, entretanto, encontrou muita resistência dos camponeses que defenderam impetuosamente suas plantações de coca. García Pinzón relata que o descumprimento por parte do Estado boliviano do acordo de investimento no desenvolvimento alternativo no Chapare provocou revolta nos cocaleiros desta região, que voltaram a plantar coca e se organizaram contra as operações antidrogas fazendo com que o governo da Bolívia recuasse na política de erradicação.

De acordo com Ledebur (2005), a presença das forças de segurança no Chapare durante a Estratégia de Luta Contra o Narcotráfico foi constante. Até o final de 2001, cerca de 4.500 efetivos militares e policiais estavam presentes na região. No ano de 2003, este número caiu para 2.500. Mesmo com o acordo feito com os camponeses, o governo continuou instalando bases antidrogas com presença de forças de segurança mista (militar e policial) nas zonas cocaleiras do Trópico de Cochabamba, tais ações foram interpretadas como descumprimento do compromisso por parte das autoridades bolivianas. “Tanto o governo estadunidense como o boliviano declararam oficialmente que uma presença militar sustentada em longo prazo na região era indispensável para manter as metas de erradicação e evitar o resurgimento dos cultivos de coca” (LEDEBUR, 2005, p. 201, tradução nossa).

De acordo com o *Plan Integral de Prevención, Control del Tráfico Ilícito de Drogas y Desarrollo Alternativo*, de 4 de fevereiro de 1998, redigido sob o manto do *Plan Dignidad*, considera que:

[...] as zonas de produção excedente estão sujeitas a planos anuais de redução, substituição e desenvolvimento mediante a aplicação do Programa Integral de

Desarrollo y Substitución (PIDYS)<sup>82</sup>, com metas concretas que devem ser alcançadas com a participação voluntária dos produtores de folha de coca excedente e a disponibilidade de recursos financeiros provenientes do orçamento da nação, assim como a cooperação internacional técnica e financeira bilateral e multilateral orientada para o desenvolvimento alternativo (BOLÍVIA, 1998b, tradução nossa).

Portanto, a erradicação da coca excedente deveria ser um processo gradual e voluntário, que priorizasse os projetos econômicos e sociais, desse modo, o cultivo excedente seria substituído<sup>83</sup> por plantações lícitas, com pagamentos de compensações econômicas que beneficiassem os produtores individual e coletivamente. Em vez disso, o governo boliviano, financiado pelos EUA, preferiu intervir militarmente de forma sistemática para conter a produção de coca ilícita e forçar o agricultor cocaleiro a substituir suas plantações por produtos menos rentáveis, sem muitas garantias de cumprimento do programa de desenvolvimento alternativo. Conforme aponta Santos:

Seguindo fielmente as concepções norte-americanas de luta contra o narcotráfico, o Estado boliviano, através da FTC, intensificou a repressão militar e policial aos produtores do Chapare. Como ocorre nos EUA, onde a política interna de combate às drogas serve como um poderoso mecanismo de controle social sobre os pobres, na Bolívia, milhares de camponeses pobres foram presos, assassinados e desalojados de suas terras por conta de uma suposta política de combate ao narcotráfico (SANTOS, 2005, p. 200).

A Estratégia de Luta Contra o Narcotráfico, conhecida como *Plan Dignidad*, implementada a partir de 1998, trouxe resultados nos índices de redução do cultivo e produção da coca na Bolívia, fazendo com que estes números alcançassem os níveis mais baixos em 2000, quando chegaram a 14.600 hectares de arbusto de coca, ou seja, 7.200 hectares a menos em relação ao ano de 1999, cuja marca foi de 21.800 (UNODC, 2012, p. 10). Todavia, como apontamos anteriormente, esta acentuada redução do cultivo de coca está concatenada com o emprego permanente das forças de segurança policiais e militares na tarefa de erradicação nas zonas consideradas de cultivos excedentes, afetando sobretudo a economia local e polarizando o conflito entre os cocaleiros e o governo, pois a política de desenvolvimento alternativo se revelou deficitária.

Os camponeses que contemporizaram com os programas do governo de substituição de cultivos e compensação não foram amparados, ademais, os plantios alternativos de frutas,

---

<sup>82</sup>O PIDYS é um marco institucional que institui as condições, prazos para substituição e redução voluntária dos cultivos excedentes, bem como o montante da compensação e as ações políticas que garantem novas alternativas de desenvolvimento para as áreas atingidas.

<sup>83</sup>O processo de substituição de cultivos ilícitos tem por objetivo modificar a dinâmica econômica e social provocada pelo tráfico de drogas a fim de promover novos padrões produtivos alternativos que assegurem renda suficiente para garantir a subsistência por meio de assistência de crédito, desenvolvimento do agronegócio e da comercialização.

verduras e legumes não se revelaram promissores devido o seu baixo custo no mercado e os obstáculos logísticos e de infraestrutura, sobretudo na província do Chapare, região que mais sofreu com a erradicação compulsória. Segundo Fernando Rojas (2002), a administração Banzer pretendeu também erradicar os plantios excedentes de coca na zona tradicional dos Yungas no departamento de La Paz, a partir de 2001, contudo, diante de um cenário potencialmente conflitivo devido uma organização mais profunda dos cocaleiros desta localidade, o governo não realizou a destruição de 2.000 hectares de plantação ilegal de coca. Conforme destaca Santos, após as intervenções militares sob o lema de “*coca cero*” do *Plan Dignidad*, “houve em toda a Bolívia um crescimento significativo dos movimentos sociais, que cada vez mais passaram a organizar uma resistência às ações militaristas dos governos e à ingerência dos EUA no país” (SANTOS, 2005, p. 200).

Após a renúncia de Banzer em 6 de agosto de 2001, Jorge Quiroga Ramírez tomou posse e prosseguiu com a política de “*coca cero*” de seu antecessor. O presidente Quiroga apertou o cerco contra os cocaleiros e, em menos de um semestre de mandato, o governo boliviano decretou leis que aumentavam o controle, a fiscalização e a penalização dos camponeses que cultivavam coca ilegalmente. A mais expressiva destas posturas foi o Decreto Supremo 26.415, promulgado no dia 27 de novembro do mesmo ano, o qual criminalizava e penalizava de oito a dez anos aquele que coletasse, secasse, transportasse e comercializasse a folha de coca em seu estado natural, pois, em áreas onde o cultivo de coca é proibido, não deveria existir mercado para a sua comercialização, ou seja, no Trópico de Cochabamba estava terminantemente proibida qualquer uma destas atividades. Assim sendo, as folhas de coca que estivessem fora da delimitação territorial autorizada pelo Estado eram confiscadas e os infratores eram presos sem passar pelo devido processo legal, o que feria os princípios constitucionais. Este decreto tornou mais rígida a repressão das forças de segurança – principalmente a FTC – na região do Chapare, que segundo Ledebur eram cerca de 4000 a 4500 efetivos. Para a autora, este excesso de emprego das forças militares e policiais se caracterizou como a máxima expressão da militarização de combate às drogas na região (LEDERBUR, 2005).

Este uso desproporcional da força por parte do Estado boliviano que além de reprimir as camadas mais pobres da população com ações violentas que feriam as garantias constitucionais e os direitos humanos, acentuou a pobreza de famílias e comunidades inteiras, o que desencadeou uma onda de protestos por parte dos camponeses. Essas manifestações contra a política repressiva do governo Quiroga levaram a inúmeros confrontos entre os

membros das forças de segurança e os cocaleiros. Sob o *Plan Dignidad*, a polícia e as forças armadas se constituíram como uma das principais ameaças à ordem constitucional e à segurança dos cidadãos bolivianos. Estas instituições foram transformadas em instrumentos políticos para atender aos interesses dos governos em receber auxílio econômico, submetendo-se aos imperativos da “guerra às drogas”, impulsionada pelos EUA. A policialização das forças armadas e seu emprego constante para estas finalidades evidenciaram as limitações dos governantes para compreender a importância estratégica das instituições militares profissionalizadas e comprometidas com a Defesa Nacional e a sua submissão ao Estado democrático de direito.

As ações permanentes dos cocaleiros para defender o cultivo e a produção da coca contra as metas de erradicação compulsória e a pressão dos EUA para que elas fossem cumpridas, trouxeram à tona a emergência de um novo ator no cenário político nacional, o partido *Movimiento al Socialismo* (MAS). Esse ambiente conflitivo permeou as eleições de 2002. A questão da erradicação forçada dos cultivos de coca, assim como a intromissão dos EUA na política interna boliviana, fizeram com que as intenções de voto em Evo Morales, do MAS, crescesse e a subida do líder sindical dos cocaleiros nas pesquisas levou o embaixador estadunidense no país, Manuel Rocha, a pronunciar publicamente a sua oposição ao candidato do MAS e até mesmo a ameaçar o cancelamento da assistência econômica norte-americana, caso Evo Morales fosse eleito (SANTOS, 2005, p. 201). A popularidade do candidato à presidência do MAS aumentou a ponto de chegar em segundo lugar nas eleições, com 20,9% dos votos, perdendo para Gonzalo Sánchez de Lozada, do partido *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR), que mais uma vez chegou ao posto de presidente da Bolívia. Contudo, a presidência de Sánchez de Lozada não se sustentou por muito tempo.

Em 2003 ocorreram grandes manifestações contra o seu governo motivadas pela crise econômica e social, a continuação do *Plan Dignidad* que contava com o apoio dos EUA, a criação de um imposto sobre o salário dos trabalhadores – que ficou conhecido como “impuestazo” – e, principalmente, a Guerra do Gás<sup>84</sup>, elementos que fizeram com que

---

<sup>84</sup>No ano de 2002, o presidente Jorge Quiroga Ramirez, fez um acordo para instalação de uma central de processamento de gás natural no litoral do Chile com intuito de exportá-lo para os EUA, mais especificamente para a Califórnia. No ano subsequente, o presidente Sánchez de Lozada ratificou este acordo e as manifestações contra a exportação do gás ganharam força na cidade de El Alto nos meses de setembro e outubro de 2003, fazendo com que o governo aumentasse a repressão contra os protestos. O emprego das forças de segurança contra os manifestantes incorreu na morte de inúmeros civis, este ocorrido intensificou a revolta da população boliviana que passou a exigir a saída de Sánchez Lozada. O presidente renunciou o seu cargo e deixou o país em outubro do mesmo ano.

Sánchez de Lozada fosse derrubado do poder e fugisse do país com sua família e membros de seu gabinete para Miami.

*Diplomacia dos Povos e a Estratégia de Luta Contra o Narcotráfico e Revalorização da Folha de Coca*

No ano de 2005, Evo Morales, candidato do MAS, ganhou as eleições presidenciais com 54% do votos, se tornando o primeiro presidente indígena da Bolívia. Um dos principais pontos de sua candidatura era por fim à erradicação forçada e criar novas regras para regulamentação do cultivo e a produção da coca, cujo lema era “coca si, cocaína no”. Com esta proposta, Morales procurou controlar a produção da folha de coca, que abastecia o tráfico de cocaína, sem entrar em confronto com os camponeses como fizeram os seus antecessores, cuja repressão violenta prevaleceu sobre o diálogo e sobre o investimento em políticas para o desenvolvimento alternativo e redução da pobreza. A vitória de Morales nas eleições foi explicada por Laserna da seguinte forma:

A defesa dos cultivos de coca acabou representando a defesa dos recursos naturais e da identidade cultural da nação frente à imposição externa e globalizada do ‘império americano’. Neste imaginário político, os cocaleiros são concebidos e apresentados como a essência do campesinato que, por sua vez, seria a essência indígena da nação, todavia, submetida ao colonialismo interno, e também são apresentadas como povo organizado que se converte em Estado para enfrentar a agressão externa à pátria. Evo Morales reúne todas as características do movimento: camponês, cocaleiro e aymara (LASERNA, 2011, p. 248-249, tradução nossa).

Nos primeiros anos de seu mandato, Evo Morales deu continuidade ao acordo feito entre o ex-presidente Carlos Mesa e os cocaleiros, que permitia a cada família cultivar 1.600 metros quadrados de arbusto de coca<sup>85</sup>, no entanto, os plantios que excedessem o limite previsto seriam erradicados de forma cooperativa com os camponeses. A continuação do acordo assegurou aos cocaleiros do Chapare uma pequena renda do plantio de coca e, por conseguinte, diminuiu significativamente os conflitos com o governo. Nos primeiros dois anos de seu mandato, ao contrário dos governos anteriores, a administração Morales conseguiu cumprir com êxito a meta de redução de 5.000 hectares de coca sem o uso da força. A produção de folha de coca na região andina, em 2005, era em torno de 159.600 hectares. A produção boliviana, que potencialmente foi desviada para o tráfico de drogas, foi o equivalente de 13.400 hectares, ou seja, 8,4% do total (BOLÍVIA, 2006).

Em 18 de dezembro de 2006, Morales divulgou a *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010*, cujo objetivos são: combater o

<sup>85</sup> Este perímetro também é conhecido como “cato” que é um terço de um campo de futebol, ou 1.600 m<sup>2</sup>.

crime organizado internacional, o narcotráfico e o abuso de drogas, fortalecendo os mecanismos de interdição e controle das substâncias químicas e lavagem de dinheiro; revalorizar a folha de coca como patrimônio cultural do povo boliviano, sobretudo, das populações quéchuas, aymaras e guaranis, por se tratar de um elemento cultural, espiritual, medicinal, nutricional e econômico destes povos. A estratégia prevê uma mudança na política de erradicação compulsória que seria substituída por ações de interdição que garantem o controle social e o respeito aos direitos humanos como forma de criar uma interação maior entre a comunidade e o Estado. Deste modo, o documento previu a ampliação do cultivo de coca de 12.000 para 20.000 hectares até o ano de 2010 e a produção excedente seria “racionalizada” em comum acordo com os produtores através do controle social e do zoneamento não expansivo<sup>86</sup>. Este aumento resultaria na utilização de 4.000 toneladas de coca na indústria para confecção de produtos nutricionais, medicinais, etc. (BOLÍVIA, 2006). Santos destaca que “essa nova política foi criticada pelos EUA, que reduziram 25% do valor da ajuda ao combate às drogas na Bolívia, passando de US\$ 45 milhões para US\$ 33,8 milhões para o ano de 2007” (SANTOS, 2007, p. 202).

A Estratégia de Luta Contra o Narcotráfico e Revalorização da Folha de Coca não é restrita ao âmbito doméstico, mas também é parte constituinte da política externa de Evo Morales. A política externa boliviana ganhou novos contornos com a administração Morales. No ano de sua posse, foi desenhada a *Diplomacia de los Pueblos* “como paradigma alternativo à diplomacia clássica e como uma nova forma de representar o governo e o Estado perante o resto do mundo”, trata-se de uma “construção e conceituação da diplomacia como prática social” (ZURITA, 2013, p. 1-2, tradução nossa). A Diplomacia dos Povos tem como um de seus fundamentos garantir o exercício pleno dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de todos os povos originários, para tanto, a folha de coca tem um papel importante por ser um componente substancial do universo simbólico da cosmovisão andino-amazônica e da história destas populações. A partir desta perspectiva, o Ministério das Relações Exteriores e Culto estabeleceu como um dos eixos cardais da política externa boliviana o reconhecimento internacional da “proteção e revalorização da coca originária e ancestral como patrimônio cultural, recurso natural renovável e fator de coesão social” (BOLÍVIA, [2009], tradução nossa). Portanto, a articulação entre revalorização da folha de

---

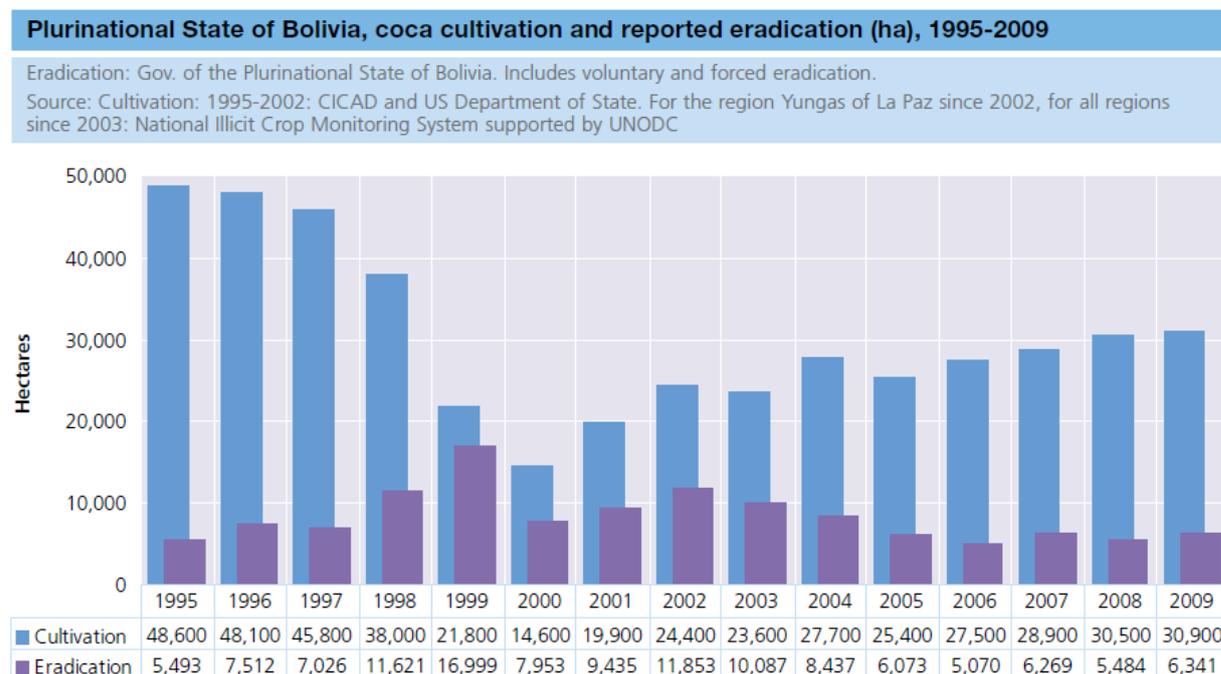
<sup>86</sup>De acordo com Laserna (2011, p. 255), a JIFE no seu informe anual de 2007 desaprovou as medidas do governo Morales alegando que elas transgrediam a normativa acordada nas convenções internacionais.

coca com o combate ao tráfico de drogas se tornou um grande desafio para o governo boliviano conseguir por em prática a sua política de “coca sí, cocaína no”.

A política de “racionalização”, que dava mais autonomia aos camponeses para controlar a produção da coca e reduzia a pressão do governo para o cumprimento das metas, apresentou falhas na fiscalização do excedente produzido, isto levou o Estado a intervir novamente para controlar o processo para impedir que a expansão dos hectares de plantio de coca abastecesse o tráfico de drogas. Ruiz Labrador (2009) ressalta que um dos problemas gerados por esta retomada das intervenções por parte da administração Morales ocorreu entre o final de 2008 e o começo de 2009, quando o Vice-Ministro da Coca publicou a Resolução 284, a qual retirava a autorização da venda da folha de coca dos produtores varejistas membros da *Asociación Departamental de Productores de Coca (ADEPCOCA)*, nos departamentos de Cochabamba e Santa Cruz, porque eles não faziam os registros detalhados de quem produz e para quem é enviado, conforme a lei. A ausência destas informações fez com que o governo concluísse que o excedente produzido era desviado para a indústria da cocaína e extinguisse o decreto que previa a “racionalização” dos plantios.

No ano de 2008, Morales ordenou que as atividades da DEA na Bolívia fossem interrompidas e que os seus funcionários, que estavam há mais de vinte anos no país, deixassem o território nacional. O embaixador estadunidense Philip Goldberg foi declarado *persona non grata* e acusado pelo presidente boliviano de intromissão política nos assuntos internos do país. Esta postura do presidente boliviano buscava resgatar a soberania do país nas políticas de drogas e nacionalizar o combate ao tráfico de drogas por meio de uma reestruturação da FELCN e da instituição da *Unidad Ejecutora de Lucha Integral contra el Narcotráfico (UELIC)*, que exerceria as atividades realizadas anteriormente pela DEA. Outra ação de Morales neste sentido foi modificar o financiamento da política de drogas, que agora pertencia ao orçamento do Tesouro Geral da Nação.

No período de 2000 a 2009, segundo o Relatório Mundial Sobre Drogas da UNODC, o cultivo da folha de coca dobrou, passando de 14.600 para 30.900 hectares. Nos primeiros cinco anos do mandato de Evo Morales, os plantios de coca cresceram 5.500 hectares e a erradicação tiveram um pequeno aumento de 268 ha, como consta no gráfico abaixo:

**Gráfico 1: Cultivos e Erradicação da Folha de Coca em Hectares na Bolívia (1995-2009)**

Fonte: UNODC. World Drug Report. 2010a, p. 260. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/WDR-2010.html>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

Como aponta o gráfico, o aumento no cultivo de coca também repercutiu no aumento da produção potencial de cocaína no país, durante os primeiros cinco anos da administração Morales, cujo crescimento saltou de 80 toneladas em 2005 para 132 toneladas no ano de 2009, sendo que 54,628 toneladas métricas foram produzidas nas regiões de Yungas de La Paz e no Trópico de Cochabamba (UNODC, 2010b). O crescimento da produção potencial de cocaína está relacionado com os problemas no descumprimento da “racionalização” do cultivo da coca excedente por parte de alguns setores do campesinato cocaleiro e a redução da fiscalização por parte do governo Morales desta produção. Segundo o documento de Monitoramento de Cultivo de Coca na Bolívia (2010b), este crescimento da produção de cocaína durante o governo do MAS ocorreu, paradoxalmente, ao mesmo passo que a destruição dos laboratórios clandestinos e poços de maceração aumentaram, passando de 2.619 laboratórios e 4.064 poços destruídos no ano de 2005 para 4.864 laboratórios e 6.664 poços desmantelados.

O aumento da destruição de laboratórios clandestinos não surtiu tanto efeito na contenção da produção de cocaína como esperava governo boliviano, pois a cadeia de produção da indústria da cocaína é dinâmica e envolve inúmeros atores, sendo os camponeses a ponta do *iceberg*. A indústria da cocaína na Bolívia funciona como uma rede complexa que abrange a produção, o comércio e a exportação. Na produção estão os cocaleiros, que estão na

escala mais baixa da rede, recebem a menor fatia do tráfico de drogas e não têm contato direto com as redes de comercialização e os coletores que manufaturam a pasta base e fazem a ponte entre a produção e os comerciantes. Na primeira escala da comercialização estão os transportadores, os distribuidores, os pequenos traficantes e os agentes públicos corruptos. Na escala mais alta deste processo estão o administrador, o investidor, os grandes comerciantes e os lavadores de dinheiro de um lado. Na exportação estão os exportadores, tanto do cloridrato – principal substância química utilizada na confecção da pasta base – quanto da cocaína, que atuam nos centros urbanos (na Bolívia são Santa Cruz de La Sierra e La Paz) e as organizações criminosas internacionais que atuam nas fronteiras e nas principais mercados no exterior. Todavia, o controle e a repressão só recaíram sobre os camponeses e coletores. Uma vez destruído um laboratório clandestino e preso o funcionário que ali trabalhava, as redes de comercialização abrem novos laboratórios descentralizando a produção tornando-a mais dispersa, aliciando novas comunidades camponesas e ampliando as áreas de atuação. O crescimento da produção de cocaína neste período está relacionado diretamente com este processo.

Para Laserna (2011), a política antidrogas do governo Morales foi um fracasso, pois produziu o resultado oposto do esperado. Segundo o autor, as drogas continuaram fluindo abundantemente na Bolívia, os preços delas caíram e as penitenciárias permanecem abarrotadas de pequenos traficantes, sobretudo o “traficante casual”, e consumidores de drogas; ademais, quando um grupo criminoso é desmantelado, surgem novos que os substituem e se adaptam às novas circunstâncias. Laserna sustenta que as medidas nacionalistas e populistas do governo afrouxaram a erradicação e favoreceram a produção de cocaína. O autor afirma que a “história do triunfo cocaleiro na Bolívia é também uma demonstração de que há uma história do fracasso das políticas antidrogas. Um fracasso que já não poderá esconder-se com o êxito das metas parciais que, ao fim e a cabo, mostram que a burocracia se cumpre embora a política falhe” (LASERNA, 2011, p. 239, tradução nossa).

Segundo Ruiz Labrador (2009), a estratégia de luta contra o narcotráfico e revalorização da folha de coca apresentou alguns problemas para a sua implementação e foi recebida com ceticismo pelos EUA e alguns setores da ONU. O sistema de racionalização dos plantios em parceria com as comunidades camponesas traria resultados em longo prazo para a redução da produção da folha de coca, ao contrário da erradicação forçada, que trouxe resultados imediatos e postergou a resolução do problema. A autora assinala que “a implementação de novas iniciativas não impediu que a administração de Morales continuasse

coordenando e colaborando com as Nações Unidas e a União Europeia em programas antidrogas” (RUIZ LABRADOR, 2009, p. 119). O governo de Evo Morales foi fundamental para romper a lógica estigmatizadora do “cocaleiro-narcotraficante-terrorista” e para afirmar que os membros das comunidades camponesas que integram o Estado boliviano também são capazes de marcar a agenda política a nível nacional e internacional e mudar os conceitos que norteiam a luta antidrogas propugnada pelos EUA. Contudo, Ruiz Labrador ressalta que a estratégia boliviana durante o primeiro mandato de Morales não foi suficiente para promover a redução dos cultivos de coca e da produção da cocaína, que continuaram a crescer.

Todavia, a Diplomacia dos Povos foi um ponto forte do governo de Evo Morales, principalmente no que tange à luta pela descriminalização e revalorização da folha de coca na ONU. Máximo Quitral Rojas (2014) salienta que a política externa do presidente Morales conseguiu algumas vitórias importantes no plano internacional, bem como “transcender sua visão plurinacional para o contexto externo”. Entre tais conquistas o autor destaca o “reconhecimento dos direitos da Madre Tierra; a declaração de acesso à água como direito humano; a descriminalização da folha de coca e a declaração de 2013 como Ano Internacional da Quinoa, a demanda marítima perante a Corte de Haya, pronunciamentos internacionais a favor de Morales quando os países europeus lhe negaram o seu espaço aéreo, entre outros temas” (QUITRAL ROJAS, 2014, p. 187). A descriminalização da folha de coca e do “acullico”, proibidos desde a Convenção de Entorpecentes de 1961, foi um dos principais marcos da política externa boliviana sob a presidência de Morales.

Os avanços nos esforços do governo boliviano para reduzir o cultivo ilícito e conter o tráfico de drogas, principalmente a cocaína, nos últimos anos não conseguiram frear o tráfico de drogas no país. Para Jeremy McDermott (2014), a Bolívia se tornou o novo “epicentro do narcotráfico na América do Sul”. De acordo com o autor, a Bolívia oferece duas condições fundamentais para instalação e difusão do crime organizado transnacional: oportunidade e pouca resistência. A Bolívia está situada ao lado do Brasil – o segundo maior consumidor de drogas ilícitas do mundo –, do Peru – principal produtor de cocaína do mundo, atualmente –, e do Paraguai – o principal produtor de maconha da América do Sul. Ademais, o país andino faz fronteira com a Argentina, que possui um mercado de drogas em expansão, principalmente com o aumento do consumo de “basuco” e de “paco”<sup>87</sup> e o Chile, que vem

---

<sup>87</sup>O basuco (ou bazuco) é semelhante ao crack tanto no seu aspecto quanto na sua forma de usar e é mais barato de ser confeccionado do que a cocaína. O paco é uma droga de baixo custo produzida a partir de resíduos de cocaína processada no querosene e ácido sulfúrico, podendo ser usado clorofórmio, éter ou bicarbonato de

apresentando crescimento no seu mercado de drogas interno. O autor enfatiza que a Bolívia está “no coração do comércio de narcóticos ilegais na América do Sul” e que “esta dinâmica é totalmente independente das tradicionais rotas de tráfico de drogas que alimentam o mercado dos Estados Unidos” (MCDERMOTT, 2014).

McDermott assinala o crescimento dos “clãs da droga” na Bolívia, os quais procuram ser mais discretos e se utilizam de violência em casos extremos, o que os torna mais imperceptíveis aos olhos das forças de segurança e um dos centros de suas atividades é o departamento de Santa Cruz. Com a perda do mercado norte-americano para os mexicanos, as organizações narcotraficantes colombianas procuraram novos mercados e a Bolívia se tornou um ponto estratégico para produção de cocaína altamente pura devido a suas fronteiras com o Brasil e a Argentina, onde se vende parte da droga e o restante é enviado para os mercados europeus e asiáticos. Além disso, os colombianos instalaram na Bolívia os seus “escritórios de cobrança”, que são estruturas do crime organizado que funcionam como uma agência de controle e regulação do tráfico de cocaína.

---

potássio e é consumido via respiratória ou sobre a maconha em forma de cigarro, esta última mistura é conhecida também como basuco (o nome varia de região para região e também é conhecido como marciano ou nevado). Informação disponível em: <<http://www.hogaresbethel.com/bazuco.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

## 5. A COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES E A COOPERAÇÃO NO COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS

### 5.1. Ordenamento Legal e Institucional Andino sobre o Tráfico de Drogas Ilícitas

O processo de integração andina não se limitou à agenda econômica e política, a segurança foi a ela incorporada gradualmente a partir de dezembro de 1989, tendo como referência a *Reunião de Galápagos*, a qual pretendia fomentar medidas de confiança e cooperação política, econômica e militar com intuito de promover um aprofundamento do projeto de integração entre os países da região. A Reunião de Galápagos estava imersa num contexto marcado pelo colapso da União Soviética e fim da Guerra Fria no plano internacional, pela transição democrática nos países latino-americanos no plano continental e pela intensificação da presença dos EUA nos Andes com o lançamento da Iniciativa Andina no plano regional. A *Declaração de Galápagos de Paz, Segurança e Cooperação*, é o primeiro documento que apresenta de forma mais organizada um programa de integração com vistas a implementar medidas de confiança e cooperação para paz e segurança na região, para que isso acontecesse, o documento considera que seria necessário um sistema democrático capaz de assegurar os “ideais de paz”, os direitos humanos, a cooperação entre os povos e que contribua para a segurança regional. A declaração incorporou, a nível regional, a percepção estadunidense sobre tráfico de drogas como ameaça. O inimigo, em vez de ser externo, é interno e regional. O narcotráfico é apresentado como vetor dos problemas sociais, políticos e econômicos, o qual impulsiona a escalada da violência, bem como ameaça a segurança regional quando toma a forma de terrorismo<sup>88</sup>.

A Comunidade Andina de Nações manteve sintonia com as ações militarizadas contra o narcotráfico 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

---

<sup>88</sup>Quando o documento se refere ao terrorismo tem em vista os diferentes atentados realizados na Colômbia a mando de Pablo Escobar. No dia 6 de dezembro de 1989, onze dias antes da Reunião de Galápagos, o grupo narcotraficante de Medellín explodiu um caminhão-bomba na sede do *Departamento Administrativo de Seguridad* (DAS) com a intenção de assassinar o Gen. Miguel Alfredo Maza Márquez, entretanto, deixou dezenas de mortos sem atingir o seu objetivo. O grupo de Escobar promoveu uma série de atentados contra órgãos do governo colombiano com intuito de barrar a aprovação da extradição para os EUA. Em junho do mesmo ano, o Sendero Luminoso explodiu um ônibus do exército peruano, matando seis soldados na cidade de Junín. Portanto, nesse momento, o problema do terrorismo associado ao narcotráfico está relacionado a problemas internos de segurança provocados por ações de narcotraficantes e guerrilheiros existentes na região andina (EL TIEMPO, 1993; COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN, 2003).

reafirmado 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, [2003], 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 contra o comércio ilícito de entorpecentes.

No decorrer da década de 1990, a CAN procurou apoio dos EUA<sup>89</sup> e da União Europeia<sup>90</sup> (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 fomentar o desenvolvimento econômico nos países andinos e criar alternativas de combate ao narcotráfico. No período, foram propostas iniciativas de cooperação para coibir a corrupção e a lavagem de dinheiro provenientes 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

---

<sup>89</sup>A Lei de Preferências Tarifárias Andinas (ATPA, na sigla em inglês) foi assinada pelo governo norte-americano em dezembro de 1991, como parte do acordo de combate às drogas. A ATPA permitia acesso ao mercado estadunidense por meio da eliminação parcial ou total de tarifas de cerca de 6000 produtos andinos, o objetivo era aumentar a criação de empregos por meio da diversificação e crescimento do comércio com os EUA desestimulando o recrutamento dessas pessoas para a indústria das drogas.

<sup>90</sup>No ano de 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. O SGP-Drogas foi criado com base na Convenção de Viena de 1988 que previa ações conjuntas contra o narcotráfico e a responsabilidade compartilhada frente ao problema mundial das drogas.

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

O combate às drogas é um dos temas que compõem a agenda da Política Exterior Comum da CAN. No âmbito da CAN, existem órgãos específicos que executam tarefas de cooperação antidrogas, tais como o *Comité Ejecutivo del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas*, o *Comité Andino para el Desarrollo Alternativo*, a *Escuela Regional de la Comunidad Andina de Inteligencia Anti-drogas*, o *Comité Ejecutivo del Plan Andino de Cooperación Para la Lucha Contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos*, *Comité Andino de Asistencia y Cooperación Policial y Ministerios Públicos* e o *Observatorio Andino de Drogas*. Para incrementar estas instituições, foram implementadas as *Decisiones* que são instrumentos de aplicação imediata e obrigatória nos países membros.

Os órgãos antidrogas que compõem a estrutura da CAN atuam da seguinte forma: nas políticas nacionais no tocante à erradicação de cultivos ilícitos, desmantelamento da infraestrutura de produção e transporte de drogas, redução da demanda e combate à lavagem de dinheiro; nos acordos binacionais com apoio às estratégias antidrogas conjuntas e comissões fronteiriças; nas estratégias de harmonização das legislações nacionais e na captação de recursos técnicos e financeiros internacionais; na coordenação de ações e posicionamentos conjuntos<sup>91</sup>.

Em 22 de junho de 2001, O Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores 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

<sup>91</sup> No que tange ao posicionamento conjunto, por exemplo, no ano de 1998, os países andinos tinham proposto na II Cúpula das Américas a criação de um Mecanismo de Avaliação Multilateral em contraposição à certificação unilateral realizada anualmente pelos EUA, a proposta foi aprovada em outubro do ano seguinte pela CICAD.

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 salienta 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 fortalecer 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. De acordo com esta visão, o ciclo produção, tráfico e consumo de drogas é uma ameaça “à saúde e ao bem estar dos seres humanos” e “afeta as bases culturais, econômicas e sociais” dos países (SECRETARIA GENERAL DE LA CAN, 2000, p. 2).

Como vimos anteriormente, os EUA desempenharam um papel substancial e constante 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 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, 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 anuência dos Estados 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 o combate enérgico 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, 2003, tradução nossa). O documento, além de incorporar o terrorismo como ameaça, subordina a guerra contra as drogas à guerra ao terror. O narcotráfico deixa de ser compreendido como uma ameaça autônoma com atividades próprias e passa a ser entendido como um tentáculo do terrorismo. Na *Declaración de Galápagos de Paz, Seguridad y Cooperación* de 1989, o terrorismo foi definido como 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 Política Externa Comum da CAN 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*, 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, 2004a, p. 1-2, tradução nossa).

A concepção de segurança multidimensional da CAN se fundamenta na *Declaración 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). Portanto, a agenda de segurança hemisférica incorpora as “novas ameaças” em uma perspectiva multidimensional, abrangendo temas distintos como o tráfico de drogas, terrorismo e crime

organizado (que são prioridades dos EUA, México e Colômbia), a luta contra a fome e a pobreza (por parte de Brasil e Venezuela) e a luta contra a AIDS e os Desastres Naturais (conforme as prioridades dos países caribenhos), ou seja, doravante todos esses problemas serão percebidos como uma potencial ameaça à segurança. 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 en 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, 2003, p. 2).

De acordo com Gaston Chilier e Laurie Freeman (2005), o conceito de segurança multidimensional adotado pela OEA pode dar margem para o aumento da securitização<sup>92</sup> dos problemas hemisféricos e, conseqüentemente, 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).

A Política Externa de Segurança Comum (PESC) 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, financiado pelo governo norte-americano, que tinha o intuito de restaurar a paz, reforçar as instituições democráticas, combater o narcotráfico e erradicar os cultivos ilícitos, implementar o desenvolvimento alternativo e defender os direitos humanos. Contudo, sob a perspectiva da segurança

---

<sup>92</sup>A securitização é um ato de fala (*speech act*), no qual a própria enunciação é uma ação: quando um agente utiliza o termo segurança para dar um caráter de emergência para uma questão política, essa questão passa desta esfera para esfera de segurança, portanto, para proteger o objeto referente (aquilo que é percebido como objeto de uma ameaça existencial, por exemplo, a democracia, a integridade territorial, o meio ambiente) passa a ser legítimo o uso de medidas extraordinárias de exceção para conter a potencial ameaça (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

multidimensional, o governo colombiano agiu militarmente contra os “narcoterroristas”, extrapolando as fronteiras da Colômbia, o que gerou instabilidade na região andina e tensões diplomáticas entre a Colômbia e os seus vizinhos, Equador e Venezuela, em 2008.

O Conselho Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se reuniu na cidade peruana de Cuzco em dezembro de 2004 e subscreveu a *Decisión 602: Norma Andina para El Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*, essa medida visa controlar as substâncias químicas utilizadas na confecção de drogas ilícitas<sup>93</sup>, principalmente a cocaína e a heroína, e proteger o território aduaneiro comunitário para conter o desvio de importações e exportações dessas substâncias que podem ser utilizadas na produção de drogas. Nesse documento também foi proposta uma lista única comunitária de substâncias controladas, de acordo com a Convenção de Viena de 1988 da ONU, para aperfeiçoar o controle e a vigilância da importação, exportação, transporte e qualquer outro tipo de transação desses produtos químicos. A criação desse instrumento foi uma forma de reiterar a *Política Andina de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas*, que foi instituída em setembro do referido ano, em parceria com a União Europeia.

Na décima quinta reunião do Conselho Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, ocorrida na cidade de Lima no dia 15 de julho de 2005, foi ratificada a *Decisión 614: Estrategia Andina de Desarrollo 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. Segundo a CAN, para a consecução da Estratégia Andina de Desenvolvimento Alternativo era necessário resguardar os seguintes princípios: respeitar a soberania; contribuir com a pacificação e estabilização das áreas de intervenção, oferecendo alternativas econômicas e políticas, programas e projetos setoriais que minimizem os impactos das ações de erradicação; agir preventivamente, não apenas nas comunidades e territórios afetados pelos cultivos ilícitos, mas também naqueles que são ameaçados por esse problema; respeitar a diversidade,

---

<sup>93</sup>As principais substâncias químicas submetidas ao controle no âmbito da CAN são: acetona; ácido clorídrico, ácido sulfúrico, amoníaco anidro, amoníaco aquoso, anidrido acético, bicarbonato de sódio, éter etílico, metil-etil-cetona, permanganato de potássio, tolueno sem estrutura química definida e tolueno derivado de HC com estrutura química definida (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2004c, p. 14).

autonomia e particularidades nacionais, assim como os grupos de minorias étnicas; desenvolver condições mínimas de segurança, governabilidade e comunicação que permitam potencializar o desenvolvimento local; cumprir com a estratégia integral de luta contra as drogas ilícitas para assegurar o império da lei e para eliminação sistemática das atividades relacionadas com os cultivos ilícitos; reafirmar a responsabilidade compartilhada – fazendo com que as ações dos países consumidores permitam combater a demanda de drogas – e a cooperação financeira, técnica e comercial para o desenvolvimento alternativo (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2005, p. 2-3).

A política de desenvolvimento alternativo nas áreas de cultivo e produção de coca no âmbito da CAN começou em 1989, um ano depois da Convenção de Viena, com a aprovação de um *Plano de Ação para Substituição e Desenvolvimento Alternativo*, que seguia os passos das políticas nacionais de erradicação do cultivo de coca em curso na época, as quais foram implantadas sob pressão política, econômica e militar dos EUA e conforme as determinações das convenções da ONU. De acordo com o Relatório Mundial sobre Drogas da UNODC (2005), podemos verificar que as estratégias de erradicação e de desenvolvimento alternativo surtiram algum efeito na redução da produção de cocaína nos países andinos a partir de 2001, quando começou a ocorrer uma queda na produção, chegando ao total de 827 toneladas métricas. No ano de 2003, o total de toneladas métricas produzidas caiu para 674t.

Os programas de substituição de cultivos foram elaborados e impostos verticalmente e não horizontalmente. Os camponeses tiveram uma participação parca 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 considerada, pois as leis neoliberais vigentes são impenetráveis aos produtos provenientes de microprodutores. A autora assinala que “alguns desses projetos deixaram comunidades divididas, camponeses endividados, e sobretudo provocaram uma generalizada e profunda desconfiança e a sensação de que as medidas alternativas eram tão só uma forma para manter a burocracia nacional e internacional” (ROSSI, 2006, p. 38).

Em junho de 2005 o SGP-Drogas passou por um processo de revisão e ajustes para atender os questionamentos realizados na Organização Mundial do Comércio e a UE adotou um novo SGP para o período de 2006 a 2015, que começou a vigorar em julho de 2005. No

mês de abril de 2007, a UE aprovou o Documento de Estratégia Regional para o período de 2007 a 2013, o qual destinava 50 milhões de euros para a CAN aplicar em três setores prioritários: integração econômica regional, coesão econômica e social e o combate às drogas ilícitas. A UE e a CAN subscreveram, em 26 de setembro de 2007, o convênio de financiamento de cooperação para combate às drogas sintéticas por meio da *Decisión 673: Apoyo a la Comunidad Andina en el área de Drogas Sintéticas* ou DRASICAN. Para firmar esse convênio, a UE contribuiu com €2550 milhões e a CAN entrou com €320 mil. O DRASICAN tinha como objetivo “[...] propor metodologias e ferramentas que permitam prevenir e controlar os possíveis efeitos da oferta e da demanda das drogas ilícitas sintéticas nos Países Membros (PPMM) da Comunidade Andina (CAN) [...]” (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2007, p. 2, tradução nossa).

No dia 6 de outubro de 2009, foi publicado o documento *Seguridad y Lucha Contra el Delito y la Violencia en la Comunidad Andina*, o qual reforçava as determinações da Política Externa Comum e da Política Externa de Segurança Comum para cooperação no campo da prevenção, investigação e sanção para enfrentamento dos “fenômenos delitivos derivados do crime organizado transnacional” como o narcotráfico, tráfico de armas, bens culturais e pessoas, lavagem de dinheiro e corrupção. Para o combate às drogas, o documento reitera as diretrizes do Plano Andino de Cooperação Antidrogas e seus mecanismos institucionais sobre a matéria.

Entre as estratégias de cooperação birregional CAN-UE foi elaborado o *Programa Antidrogas Ilícitas en La Comunidad Andina* (PRADICAN), que vigoraria entre novembro de 2009 e 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 (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, [ca.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. Para realizar essas ações, foram estabelecidos dois objetivos principais:

1. Gerar um espaço de intercâmbio de experiências entre atores da luta contra o problema mundial das drogas dos países da Sub-região Andina acerca de suas ações e estratégias para o problema mundial das drogas
2. Propor experiências bem sucedidas – lições aprendidas e boas práticas – aplicadas contra o fenômeno do narcotráfico nos países andinos de Bolívia, Colômbia, Equador e Peru como ações comuns a serem desenvolvidas no futuro (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2011, p. 2, tradução nossa).

O Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores apresentaram, em 5 de fevereiro de 2012, os *Principios Orientadores y Agenda Estratégica Andina*, que tinham como propósito aprofundar o processo de integração andino a partir da elaboração de uma agenda estratégica que priorizava doze eixos principais: 1) participação dos cidadãos andinos na integração; 2) Política Exterior Comum; 3) integração comercial e complementação econômica, promoção da produção, do comércio e do consumo sustentável; 4) integração física e desenvolvimento das fronteiras; 5) desenvolvimento social; 6) meio ambiente; 7) turismo; 8) segurança; 9) cultura; 10) cooperação; 11) integração energética e recursos naturais; 12) desenvolvimento institucional da CAN (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, 2010, p. 2). A agenda estratégica procurava conter o tráfico de drogas e outras ações do crime organizado a partir de ações integradas, como o controle integrado de fronteiras e o desenvolvimento dos *Centros Binacionales de Atención en Frontera* (CEBAF) e das *Zonas de Integración Fronteriza* (ZIF) e, em matéria de segurança, se daria por meio da coordenação de programas regionais para facilitar a aplicação da normativa andina sobre combate às drogas de acordo com as diretrizes da *Decisión 505* e a implementação do PRADICAN.

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 a participação de técnicos especialistas em drogas da Secretaria Geral da Comunidade Andina e com funcionários dos governos dos países envolvidos, especialmente dos setores de segurança e luta contra as drogas.

Esse grupo multissetorial e multilateral lançou no dia 5 de outubro de 2012 a *Estrategia Andina Sobre el Problema Mundial de las Drogas 2012-2019*. A Estratégia Andina, segundo o documento, 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 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.

Thiago Rodrigues (2003b) ressalta que a política de redução de danos surgiu na Europa, em meados da década de 1980, como medida para conter a propagação da AIDS entre usuários de drogas injetáveis devido ao compartilhamento de seringas. Contudo, a redução de danos ampliou o seu enfoque e, em suas medidas, procurava não apenas promover a troca de seringas, mas também o acompanhamento médico de usuários, fornecer serviços interdisciplinares de assistência e aconselhamento. De acordo com esta lógica, as políticas sociais deveriam ser direcionadas para intervenções que procurassem proscrever não o uso de drogas, mas o uso indevido que pode redundar em ameaças ao bem-estar do indivíduo e da sociedade. Sendo assim,

Os partidários das políticas de redução de danos constroem seus argumentos a partir de um pressuposto simples: consumir psicoativos faz parte de qualquer cultura, é hábito sempre presente na história humana e que não pode ser suprimido. Assumindo a inevitabilidade do uso de drogas psicoativas, a preocupação deveria ser em fazer com que esse consumo produzisse o menor prejuízo possível ao indivíduo que se intoxica e à sociedade (RODRIGUES, 2003b, p. 262).

Os adeptos das políticas alternativas antiproibicionistas compreendem que a guerra contra as drogas não erradicou e nem vai erradicar o tráfico e nem o consumo de drogas, mas impeliu os usuários de psicoativos à marginalidade, fazendo com que fosse perpetuado o uso de drogas em condições insalubres. Para os partidários dessa alternativa, não se trata de fazer apologia ao uso das drogas, e sim de agir pragmaticamente sobre a questão. Deve-se reduzir o consumo “inevitável” dessas substâncias e não estimular o seu uso, portanto, a preocupação é “minimizar prejuízos”. Rodrigues aponta que os discursos de defesa dos programas de redução de danos e a crítica ao proibicionismo neles contidos não significa, necessariamente, uma postura incisiva de apoio às políticas radicais de legalização das drogas, pois a redução de danos pode ser adotada por diferentes tipos de políticas, ela se situa entre a legalização total e a proibição total e nada impede que ela oscile de uma para outra. Para o autor, “a

possibilidade de que táticas de redução de danos coexistam com medidas de guerra às drogas expõe a nu o fato de que, em seu conjunto, elas não ambicionam mais do que reformulações dentro do regime proibicionista” (RODRIGUES, 2003b, p. 268).

Os países andinos, mesmo com toda sua multiplicidade de expressões políticas e étnico-culturais, buscam se posicionar de forma comum perante aos desafios em termos de segurança, principalmente por meio da Comunidade Andina de Nações (CAN), como por exemplo, a Política Externa de Segurança Comum e a Carta Andina para a Paz e Segurança. Contudo, as posições e declarações dos governos do bloco andino revelam as controvérsias e diferenças subjacentes a esse processo.

## **5.2. O Combate às Drogas Ilícitas como Vetor de Dissensão e Cooperação em Segurança**

A região andina tem como característica a diversidade geográfica, social, política e econômica, cujas semelhanças estão ligadas ao passado colonial e às relações de subalternidade da política externa dos países andinos frente aos EUA, principalmente no contexto dos anos de 1990, se estendendo até o começo do século XXI, os Andes estavam dentro da zona de influência hemisférica norte-americana. Nesse contexto, as relações de dependência de cada país andino com Washington não foram uniformes, no entanto, como vimos no decorrer do presente trabalho, houve muitas semelhanças na forma como foi conduzida a política de combate às drogas e a cooperação com os EUA sobre o tema, ocorrendo mudanças mais significativas apenas na segunda metade da primeira década deste século, como foram os casos de Bolívia e Equador.

Os esforços dos países andinos para criar instrumentos e mecanismos de cooperação regional em matéria de segurança começaram no fim dos anos de 1980. Neste primeiro movimento o tráfico de drogas já figura como problema de segurança, ao lado das armas nucleares. A *Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación*, assinada pelos presidentes do Pacto Andino em 1989 (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), tinha por objetivo principal criar medidas de confiança recíproca por meio do compromisso dos países andinos em renunciar à produção, ao desenvolvimento, ao uso, à transferência ou posse de qualquer tipo de arma de destruição em massa (ADM), sejam elas nucleares, químicas ou bacteriológicas. O art. 6 da Declaração estabelece como

uma das medidas de confiança o intercâmbio de informações, encontros regulares e cooperação entre as Forças Armadas e a coordenação de políticas de luta contra o terrorismo e o narcotráfico. A Declaração de Galápagos foi o primeiro documento que firmou o compromisso entre as forças armadas andinas para o combate ao tráfico de drogas. A ideia de cooperação contida na Declaração de Galápagos deve ser entendida de acordo com a abordagem de Robert Jervis (1978) sobre a segurança cooperativa, a qual foi elaborada durante a Guerra Fria e por ela foi influenciada. Segundo o autor, a segurança cooperativa ocorre quando os contendores potenciais têm disposição para cooperar com a finalidade de aplacar os riscos provenientes do dilema de segurança. Deste modo, ela é estadocêntrica. Este tipo de cooperação propicia a adoção de medidas de prevenção, redução e resolução de ameaças militares que podem desdobrar em uma guerra. Estas medidas estão relacionadas, sobretudo à transparência entre as forças armadas que permita o recolhimento de dados e informações sobre o estado das armas.

Todavia, somente dez anos depois, com o lançamento da Política Externa Comum Andina em 1999, a segurança se torna 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.

Na Conferência de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa da CAN, ocorrida na cidade de Lima em junho de 2002, os países signatários do bloco andino assinaram a Carta Andina para a Paz e a Segurança (ou Compromisso de Lima), a qual se baseava na proposta do presidente peruano Alejandro Toledo, que pretendia 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 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).

O Compromisso de Lima foi determinante para criação do *Grupo de Alto Nível em Matéria de Segurança e Fomento da Confiança*, em 2003, este mecanismo compreende reuniões bilaterais regulares entre Altos Comandos Militares, intercâmbio de informação e de serviço de inteligência e cooperação fronteiriça. A partir do Compromisso de Lima, foi elaborado a PESC que, guiada pela concepção multidimensional de segurança, “abarca as ameaças inerentes tanto à defesa quanto à institucionalidade democrática e à segurança cidadã – incluindo suas inter-relações – [...]”. Portanto, “o seu propósito é prevenir e combater de maneira cooperativa e coordenada as ameaças à segurança, quaisquer que seja sua natureza, dentro de uma concepção democrática e não ofensiva de segurança externa” (COMUNIDAD ANDINA, 2004, p. 1, tradução nossa).

A segurança comum aparece nos anos de 1980 como um novo conceito, em oposição à segurança nacional tradicional, focada na segurança militar. O conceito procurava um enfoque mais abrangente que não se restringisse às preocupações militares, mas que captasse outros temas como as ameaças políticas, econômicas e ambientais. De acordo com Barry Buzan e Lene Hansen (2012), a segurança comum é um conceito “expansivo” que foi criado em 1982 pela Comissão Palme de Desarmamento e Questões de Segurança, tendo como pressuposto implícito que “as principais ameaças à segurança internacional não vinham de Estados individuais, mas de problemas globais compartilhados por toda a comunidade internacional” (PORTER; BROWN, 1991, p. 109 apud BUZAN; HANSEN, 2012, p. 216). Ao redirecionar o foco para os chamados “problemas globais”, as ameaças passariam a ser enfrentadas numa escala planetária e para resolução destes problemas seriam necessárias políticas multilaterais e transnacionais. Entretanto, os autores salientam que a ideia de segurança comum ainda estava submergida no contexto da Guerra Fria e devido a isto o seu foco predominante era o desarmamento e o controle de armamentos, muito embora o conceito procurasse também promover os direitos humanos e garantir a segurança dos indivíduos. Segundo os autores, 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 (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 218).

A PESC andina resgatou o conceito de segurança comum e procurou fundamentá-lo nas concepções de segurança democrática e de 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. No quarto objetivo da PESC a segurança democrática aparece da seguinte forma: “Contribuir para promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar social dos habitantes da Comunidade Andina, reforçando a segurança da Sub-região” (COMUNIDAD ANDINA, 2004, p. 2, tradução nossa). A segurança multidimensional se baseia na concepção de segurança hemisférica da OEA, que procura abranger diferentes temas políticos, econômicos, sociais e ambientais como “novas ameaças” à segurança. A concepção multidimensional influenciou sobremaneira a PESC. Em um dos seus objetivos ela se revela da seguinte forma: “Prevenir, combater e erradicar as novas ameaças à segurança, [...] através da cooperação e coordenação de ações orientadas os desafios que representam ditas ameaças para a Comunidade Andina” (COMUNIDAD ANDINA, 2004, p. 2, tradução nossa).

De acordo com Carlos Romero (2004), na América Latina, houve poucas ocasiões em que ocorreram esforços para elaboração de compromissos cooperativos de segurança sem os EUA. Um exemplo citado pelo autor é a política de segurança comum da CAN. No entanto, Romero põe 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”, a agenda de segurança da CAN se tornou reprodutora das políticas de segurança, tanto da OEA, quanto dos EUA. O exemplo mais emblemático é o tráfico de drogas, que 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. As medidas de confiança estabelecidas pela PESC não foram suficientes para solapar os conflitos fronteiriços latentes. 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, como são os casos da formação de *Comisión Binacional Fronteriza*, para o fortalecimento da segurança nas fronteiras (COMBIFRON), e Grupos de Trabalho Bilateral: COMBIFRON Equador-Colômbia, COMBIFRON e Grupos de Trabalhos Bilateral em defesa e assuntos policiais Peru-Colômbia, COMBIFRON Bolívia-Peru. 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.

#### *Comunidade de Segurança Andina?*

Nos estudos da segurança internacional, a ideia de comunidade de segurança surgiu para compreender como determinadas organizações de grupos regionais foram capazes de impulsionar processos que culminaram na criação de zonas de paz estáveis e duradouras que propiciaram a construção de uma identidade comum. Karl Deutsch (1957) foi o primeiro autor a introduzir o conceito de comunidade política para analisar os processos de integração e as relações entre segurança e integração. Deutsch se concentrou em identificar as condições que favoreciam a construção de identidades coletivas como forma de se alcançar a paz. Com o crescimento da interdependência e da responsabilidade compartilhada entre os Estados, o uso da força física deixaria de ser um meio legítimo para resolver altercações. O grau de integração distinguiria uma comunidade política de uma comunidade de segurança, esta última é resultado da densidade e intensidade das relações e transações que asseguram expectativas confiáveis de mudança pacífica por um tempo prolongado. A comunidade de segurança, conforme o autor, pode ser pluralista, quando se restringe apenas ao âmbito da segurança para manter a paz, ou amalgamada, quando ocorre uma fusão política formalizada entre os atores envolvidos, podendo chegar a constituir um só governo.

As comunidades pluralistas seriam como “clusters” de unidades políticas (agrupamento de estados), que requerem três pressupostos básicos:

a) a compatibilidade de valores fundamentais; b) a capacidade dos governos e as elites para responder em forma recíproca as mensagens, necessidades e ações, de forma veloz, adequada e sem recorrer à violência e c) a previsibilidade mútua dos aspectos pertinentes da conduta política, econômica e social de uns em relação aos outros (DEUTSCH, 1970, p. 231 apud BURDISSO et al, 2006, p. 6, tradução nossa).

Se seguirmos esta divisão proposta por Deutsch, a CAN estaria mais para uma comunidade de segurança pluralista do que para uma amalgamada, pois o processo de integração andino preserva a soberania dos Estados da região e não visa à criação de um governo único supranacional. Todavia, a comunidade de segurança pluralista não se adequa ao caso andino, pois inexistente uma reciprocidade entre os países para responder a uma ameaça e muito menos existe uma “previsibilidade mútua”. A Operação Fênix, realizada pelas forças armadas da Colômbia em solo equatoriano, gerou desconfiança devido à imprevisibilidade. Portanto, esta classificação não é suficiente para abordar a complexidade da integração e cooperação andina, pois não permite, em sua abordagem, compreender diferentes níveis e variedades intermediárias de tipos de configurações de comunidades de segurança.

Para buscar analisar outras formas de orquestração e conformação de comunidades de segurança que emergiriam a partir de uma interação maior que fortalecesse o desenvolvimento da confiança e de uma identidade coletiva, Emanuel Adler e Michael Barnett (1998, p. 17), partindo de Deutsch, elaboraram um “modelo heurístico” para examinar três fases de desenvolvimento de uma comunidade de segurança e as formas como os atores e suas relações são afetados em cada uma destas fases: *nascente*, *ascendente* e *madura*.

Em linhas gerais, na primeira fase, a *nascente*, não há um movimento explícito e pouco esforço por parte dos governos em criar uma comunidade de segurança. Os atores buscam coordenar suas relações como forma de aumentar a segurança mútua, diminuir os custos de suas transações e estimular a realização de trocas e interações. A cooperação entre os atores pode ser mensurada pela ampliação dos canais diplomáticos, bilaterais e multilaterais. As ações resultantes da cooperação em segurança provavelmente incorporarão uma especificação maior do que é considerado uma ameaça, políticas projetadas voltadas para mitigar problemas de ações coletivas e o desenvolvimento de programas de segurança voltados para consecução de objetivos compartilhados. Nesta fase, os Estados desenvolvem laços estreitos de segurança, não apenas para se defenderem coletivamente contra uma ameaça comum, mas também para aprofundar os vínculos institucionais e transnacionais que os ligam, bem como uma homogeneidade cultural, política, social e/ou ideológica. Nesta fase

ainda há a necessidade de fiscalização e controle dos membros (ADLER & BARNET, 1998, pp. 50-51).

A segunda fase, a *ascendente*, assinala uma fortificação dos vínculos mediante a construção de novas organizações e instituições. Os membros da comunidade optam pela integração regional por considerá-la o meio mais profícuo para atingir os objetivos coletivos de segurança e de desenvolvimento, intensificando os fluxos, estendendo os canais existentes e reduzindo o medo de que um membro seja uma ameaça. Os Estados estão cada vez mais incorporados em uma densa rede de relações retratadas coletivamente como “amigáveis”. A amplitude e a densidade das instituições, principalmente de segurança, demonstram confiança mútua e deliberações militares interdependentes, levando à redução de mecanismos de controle e fiscalização entre as partes (ADLER & BARNET, 1998, p.53).

A terceira e última fase, a *madura*, ocorre na formação de uma comunidade de segurança com a institucionalização das expectativas tanto no âmbito doméstico quanto na esfera supranacional. Nesta fase os atores regionais compartilham uma identidade comum e se torna impensável, entre os membros, se prepararem para uma guerra entre si. Esta fase inclui o aspecto da “ajuda mútua”, que está inserida em um sistema “pós-soberano dotado de instituições supranacionais, transnacionais e nacionais comuns e alguma forma de um sistema de segurança coletiva” (ADLER & BARNET, 1998, p.30, tradução nossa).

Para os autores, há duas formas de comunidade de segurança: as com vínculo fraco e as com vínculo estritamente acoplado. Na comunidade de segurança com vínculo fraco os Estados se identificam positivamente um com o outro, existem múltiplos e diversos mecanismos e padrões de interação que reforçam e reproduzem a comunidade de segurança, há um sistema de governança informal com base em significados compartilhados e uma identidade coletiva. Em caso de conflitos de interesses e desacordos, os atores mantêm uma postura de autolimitação do uso da força. Na comunidade de segurança estritamente acoplada existem acordos de segurança mútua e assistência recíproca contra ameaças externas, um sistema de segurança coletiva e organização de defesa militar integrada. Este tipo de comunidade de segurança apresenta os seguintes componentes: segurança cooperativa e coletiva; um alto nível de integração militar; coordenação política contra ameaças “internas”; livre circulação da população; internacionalização da autoridade; e institucionalização em multiperspectiva, nos níveis nacional, transnacional e supranacional (ADLER & BARNET, 1998, pp.55-57).

Ao analisarmos a CAN a partir dos aportes teóricos de Adler e Barnett, não é claro identificar em qual tipo de comunidade de segurança ela poderia ser compreendida. Na primeira fase, em relação à cooperação entre os países pertencentes ao bloco andino, a CAN especificou o que é considerado ameaça, como é o caso das “novas ameaças”, e desenvolveu um programa de segurança que teoricamente estreitaria os laços entre os atores da região para aprofundar os seus vínculos institucionais. A CAN, entretanto, não é uma instituição de segurança, mas sim de integração regional que contém alguns mecanismos de segurança comum.

A fase ascendente é a que mais se aproxima da região andina e do seu sistema de integração, o qual fixou objetivos comuns em segurança e desenvolvimento. A PESC previa a consolidação de uma zona de paz andina que visava fortalecer as medidas de confiança e o enfrentamento das ameaças à segurança de forma cooperativa. Contudo, a ampliação e aprofundamento da integração andina em seus variados aspectos, não incidiram sobre o campo da segurança. A PESC não foi aprofundada e não se tornou um mecanismo efetivo de coordenação dos planos e estratégias de cooperação. As deliberações militares obedecem à lógica da soberania. O combate ao tráfico de drogas é o exemplo mais expressivo da falta de coordenação de uma política comum de segurança. A fase madura, de acordo com os autores, requer, entre outras coisas, que a comunidade de segurança seja “pós-soberana”.

No contexto regional andino atual emergem, entre os países da CAN, novos blocos econômicos regionais com diferentes níveis de institucionalização, dividindo os países andinos a partir de seus projetos estratégicos que são voltados ou para a bacia do pacífico (Colômbia e Peru) ou para a bacia amazônica (Bolívia e Equador), condicionando ideologicamente não apenas a economia e a política, mas também a segurança e o modo como a questão das drogas é abordada. Desta maneira, gravitam na região andina dinâmicas contrapostas de integração e fragmentação, que colocam obstáculos para a efetivação da PESC e construção de uma identidade de segurança comum, que são elementos necessários para o cumprimento dos acordos sobre drogas em âmbito regional, prevalecendo mais os acordos bilaterais pontuais, como são as COMBIFRON, do que os multilaterais intrabloco, no que tange ao combate às drogas. Isto está relacionado com as percepções de cada país sobre o problema. Por exemplo, a Bolívia e o Equador apresentaram mudanças significativas no decorrer da última década no tratamento das drogas, de forma divergente, em muitos aspectos, das abordagens peruanas e colombianas sobre o tema.

As iniciativas multilaterais têm acompanhado as estratégias voltadas mais para a redução da oferta do que para a diminuição da demanda. Também procuraram acompanhar as políticas nacionais que se baseavam numa tríplice estratégia, a qual visava principalmente à erradicação compulsória de cultivos, à militarização e ao desenvolvimento alternativo. Os instrumentos de cooperação desenvolvidos no âmbito da CAN obedeceram mais a lógica da pressão dos governos do que a busca de soluções, a partir de uma abordagem regional, que procurasse conciliar as heterogeneidades e assimetrias de cada Estado. Para que o regime multilateral antidrogas fosse efetivo, seria necessário, primeiro, uma revisão das políticas nacionais e das suas consequências de forma conjunta para, em seguida, elaborar mudanças no modelo existente, onde cada país encara o problema a seu modo e, por fim, criar instrumentos e mecanismo adequados para dar início a uma estratégia comum efetiva, conforme a PESC.

No que tange às consequências das políticas nacionais, os Estados-membros da CAN não apresentaram nenhum documento ou iniciativa para avaliar os resultados do tripé estratégico de luta contra as drogas e de sua incidência sobre a estabilidade das instituições nacionais dos países da região. Como vimos no decorrer do trabalho, a erradicação compulsória não redundou na diminuição da produção de cocaína e também não impediu que os fluxos desta droga fossem para os “países consumidores”, como pretendiam os EUA. No entanto, para evitar confrontar as exigências e pressões de Washington e também seguindo os seus interesses em se manterem receptores de assistência militar e econômica norte-americana, os governos de Colômbia e Peru não refletiram acerca do efeito contrário que a “guerra às drogas” provocou dentro de seus países, ou seja, o aumento da erradicação e da apreensão das folhas de coca levou ao crescimento e extensão da produção para compensar perdas, como também ramificou e capilarizou as organizações criminosas narcotraficantes.

A articulação espúria entre tráfico de drogas e terrorismo, encabeçada pelos EUA, incorreu em um aumento das tensões entre as iniciativas regionais de cooperação em matéria de segurança, que tinha como objetivo a consolidação de uma zona de paz andina e a militarização dos mecanismos de repressão estatal. Estas tensões ocorrem na região desde o início da luta contra o narcotráfico, quando foram empregadas, de forma indiscriminada, as forças armadas para realizarem a erradicação forçada de plantios de coca na Bolívia e no Peru, os dois maiores produtores de coca naquele contexto. As erradicações forçadas ganharam novos contornos com a implantação de políticas de fumigação aérea na Colômbia.

O uso excessivo do glifosato obrigou milhares de famílias colombianas a migrarem para o Equador o que fez estremecer as relações e a cooperação entre os dois países.

De acordo com Mônica Hirst (2008), não há respostas institucionais regionais na América do Sul para lidar com o complexo conjunto de problemas de segurança na região, sobretudo o crime organizado transnacional. No que concerne à CAN, a autora destaca que as aplicações das estratégias antidrogas demonstraram que os países que integram a região andina são desprovidos de autonomia estratégica e as suas agendas ainda obedecem às premissas da segurança hemisférica estadunidense, ou seja, a própria concepção de segurança multidimensional e a noção de “novas ameaças”, presente na PESC, são constatações desta falta de autonomia na agenda de segurança, principalmente no que concerne ao combate às drogas, pois Washington ainda exerce grande pressão com a política de certificação, alimentando a subordinação estratégica aos EUA (MATHIAS, 2007). Portanto, dentro do atual cenário da política e da segurança da região andina, faz-se necessária a construção de uma perspectiva comum e compartilhada entre os países sul-americanos para fazer frente ao problema da produção e tráfico de drogas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise histórica acerca da construção e caracterização do tráfico de drogas como ameaça, pudemos observar um processo gradual de aprofundamento e institucionalização de uma percepção securitizada sobre o fenômeno e uma intensificação do seu combate na região andina. O tráfico de drogas foi considerado uma “nova ameaça” não convencional e transnacional no decurso da década de 1990. Após o advento do “11 de setembro” ocorreu uma convergência conceitual e perceptiva entre a “*war on drug*” e a “*war on terror*”, sobretudo na Colômbia e no Peru, que favoreceram os interesses securitários dos EUA na região andina. No ambiente pós-colapso soviético, a luta antidrogas se tornou o veículo dileto para manter e ampliar a primazia estadunidense na região.

Pudemos também depreender que a região andina passou a ter relevância para os EUA no contexto pós-Guerra Fria. A identificação das “novas ameaças” provocou uma alteração na definição de relevância de diferentes sub-regiões, com isto, a região andina passou a ser a maior receptora de recursos econômicos e militares, em contraste com a América Central, que fora na década de 1980. Esta relevância responde aos interesses da política externa estadunidense em eliminar o tráfico de drogas devido à ameaça que representa para a democracia, a segurança, a governabilidade e a paz no arco andino. Segundo a percepção norte-americana, desde Reagan, o narcotráfico se constitui como uma ameaça à sua segurança nacional e, por conseguinte, à segurança regional e hemisférica. Além disso, o arco andino inspirou grande preocupação no que concerne à conformação de “Estados Falidos”, ao mesmo passo que despertou o interesse de Washington para implantação de novas bases militares, como a de Manta no Equador, em 1999, a qual substituiu a base que existia no Panamá. Este movimento dos EUA em direção aos Andes fez com que se ampliasse a sua zona de influência na América Latina, levando também a Colômbia a se tornar o ator central na sua guerra contra o narcotráfico.

A construção das drogas como ameaça à segurança e a sua inserção nas agendas de segurança dos países da região impulsionaram o emprego excessivo das forças de segurança nacional que incorreu num processo de militarização das polícias e policialização das forças armadas, ou seja, de des-diferenciação entre os papéis de cada uma das instituições e a diluição da fronteira entre segurança interna e externa. Este excesso no emprego da força militar para combater o narcotráfico fez com que ocorresse uma deslegitimação social e

política do Estado, cujas políticas de desenvolvimento alternativo foram ineficazes para mitigar os graves problemas causados pelas políticas antidrogas castrenses. Outros efeitos decorrentes deste excesso foram a corrupção das instituições policiais e militares, a violação constante dos direitos humanos e erosão do sistema democrático. A doutrina da militarização permitiu que as forças armadas ampliassem suas funções internas em detrimento da democracia e dos direitos humanos.

Para empreender a luta antidrogas nos Andes, as principais estratégias adotadas pelos países da região, com a subvenção norte-americana, podem ser resumidas em um tripé: a erradicação compulsória de cultivos, a militarização e o desenvolvimento alternativo. Como vimos ao longo do trabalho, desde o lançamento da política de combate às drogas no arco andino, esta estratégia tripartite, direcionada aos “países produtores”, não alcançou os resultados almejados, ou seja, não reduziu a oferta – no ano de 2014 foram registrados 133.700 hectares de cultivos de coca nos países andinos – e muito menos a demanda – o número de usuários de cocaína chegou a cerca de 20 milhões em todo mundo no mesmo ano (UNODC, 2014) –, as redes multiníveis do tráfico de drogas seguem com as suas atividades ilícitas, não apenas na região andina, mas no mundo inteiro. A crença de que as ações de combate às drogas iriam provocar um aumento dos preços das drogas e torná-las um negócio sem atratividade caiu por terra. Os mercados das drogas se adaptaram e converteram o risco em lucro. A “guerra às drogas” fez do tráfico de drogas o negócio ilícito mais rentável no mundo, cujos lucros, segundo a UNODC, foram estimados em US\$ 320 bilhões em 2012<sup>94</sup>. Portanto, podemos dizer que há uma lacuna expressiva entre os objetivos apregoados e os resultados alcançados por esta tríplice estratégia elaborada pelos EUA e implementada pelos países andinos.

Apreendemos também que, a partir das análises das políticas nacionais, a execução da política de drogas nos Andes não foi colocada em prática apenas unilateralmente, com as intervenções estadunidenses. Os governos nacionais de cada país andino não só aceitaram e adotaram o paradigma proibicionista securitário, mas o apoiaram veementemente com um conjunto de ações e medidas, das quais sobressaíram as operações militares indiscriminadas. Esta subordinação, que variou de acordo com cada contexto e país, fez dos governos andinos cúmplices e responsáveis também pela consecução e legitimação da guerra contra a indústria

---

<sup>94</sup> A informação está disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2012/07/16-unodc-lanca-campanha-global-sobre-crime-organizado-transnacional.html>>. Acesso em 20 jul. 2015.

das drogas, que trouxeram consequências indelévels para as instituições e populações destes países, principalmente para os camponeses e as camadas mais baixas da sociedade.

Nos exemplos aqui estudados da Colômbia (e também do Equador), pudemos verificar que o lançamento do Plano Colômbia e a declaração de guerra contra a guerrilha, o tráfico de drogas, o terrorismo e os paramilitares, impulsionaram o processo de internacionalização do conflito armado colombiano, que transbordou do âmbito doméstico para o regional, quando afetou os países vizinhos, depois, do regional para o internacional, quando envolveu atores extrarregionais, como a OEA, UE e os EUA. A situação conflitiva interna colombiana condicionou e conformou a política externa colombiana aos interesses dos atores externos, sobretudo aos interesses e ingerências estadunidenses em matéria de segurança. A participação de Washington no conflito alterou a natureza do processo colombiano, o qual deixou de ser um fenômeno interno, com uma dinâmica doméstica, e passou a ser o epicentro de uma guerra de “baixa intensidade” cada vez mais internacionalizada. A internacionalização do conflito interno colombiano desencadeou-se a partir do fortalecimento dos laços entre os governos de Pastrana e Uribe com os EUA, os quais solicitaram a ingerência de Washington nos assuntos domésticos ligados à luta contra o narcotráfico e a guerrilha.

No que tange ao caso equatoriano, notamos que a internacionalização do conflito interno colombiano afetou significativamente as relações entre Equador e Colômbia a partir da situação conflituosa na fronteira comum, onde as divergências de percepções e posicionamentos perante a questão se afloraram. Com as operações desencadeadas a partir do Plano Colômbia e da PSD, que mais tarde resultou na Operação Fênix, o Equador apresentou uma condição de vulnerabilidade devido à sua baixa capacidade para responder aos efeitos da internacionalização do conflito armado, que abrange, além das questões de segurança, temas ambientais e de migração. A postura do presidente Rafael Correa perante o problema foi principalmente de retaliação diplomática e com a adoção do Plano Equador, mobilizou milhares de efetivos das forças armadas para a zona fronteiriça. O Estado colombiano não foi capaz de trazer uma solução para pôr fim aos diferentes grupos armados. Com a intensificação do combate às guerrilhas e às organizações criminosas narcotraficantes, principalmente após a mudança de estratégia que fundiu a luta contra as drogas com a guerra ao terror, a internacionalização do problema se estendeu para além das fronteiras atingindo primeiro a fronteira colombo-equatoriana e, em seguida, a região andina e o seu entorno. A ocorrência acentuada do efeito derrame na Colômbia, impulsionado pelo agravamento do conflito armado e da “guerra às drogas”, ensejou o espalhamento das redes narcotraficantes, grupos

armados, refugiados e problemas ambientais que penetraram as fronteiras dos Estados limítrofes. Equador e Venezuela foram os países que mais sofreram com este processo. A internacionalização do conflito colombiano, provocada principalmente pelo efeito derrame, desdobrou em atritos diplomáticos entre os governos colombiano, equatoriano e venezuelano que estremeceram as relações políticas entre estes países. A divergência entre os governos de Colômbia e Equador em torno da classificação das guerrilhas como grupos “narcoterroristas”, colocou em questão as pretensões da PESC andina de criar uma concepção de ameaça regional unificada. O presidente equatoriano Rafael Correa não compartilhou da identificação das FARC como grupo “terrorista” ou “narcoterrorista” conforme foi feito pelo presidente Álvaro Uribe. Este posicionamento do mandatário equatoriano gerou dissensos e contribuiu para desarmonia diplomática entre ambos os países.

No caso peruano, observamos que o Peru se tornou o maior cultivador de coca do mundo atualmente, alcançando a cifra de 60.400 ha. A dinâmica interna do Peru foi afetada com a intensificação da luta contra o tráfico de drogas na Colômbia. Os cultivos e a produção de coca cresceram exponencialmente, mantendo a oferta em alta. Um dos elementos para compreender o incremento do tráfico de drogas no país é a expansão das redes criminosas conhecidas como Firmsas ou Clãs. No início, estas redes eram limitadas a obterem lucro, no entanto, os seus interesses não se restringiram ao ganho econômico. Com o seu crescimento e enraizamento na cultura local, a atividade ilícita se tornou um meio de alcançar status social. Para manter o seu controle sobre a indústria da cocaína, as Firmsas se adaptaram às diferentes situações sociopolíticas e ampliaram o número de atores envolvidos com a indústria da droga. Assim como o fez o Sendero Luminoso no passado e, em certa medida, ainda o fazem no presente, os Clãs se espalham pelo tecido social, se capilarizando e preenchendo o vazio de poder local, consolidando a sua influência sobre as práticas sociais e políticas das regiões onde atuam. Entre os camponeses, porque sua organização ser marcadamente familiar, os Clãs passaram a ser fundamentais para a geração de renda, organização da comunidade local e para manterem a segurança a partir de ações que visem minimizar as ameaças aos seus negócios. Esta postura de grande parte das firmas são compartilhadas pelas comunidades, o que faz a indústria da cocaína se ramificar e prosperar.

A “guerra às drogas” no Peru seguiu o viés militarizado da Colômbia. A Estratégia Nacional de Luta contra as Drogas e as três edições do Plano VRAE priorizaram ações de erradicação forçada e operações militares para combater as organizações narcotraficantes e o Sendero Luminoso, grupo considerado “terrorista” pelo Estado peruano. A ampliação das

operações militares de combate às drogas no começo dos anos 2000, fez com que grupos narcotraficantes se fragmentassem ou fossem extintos, levando a uma mudança na dinâmica da violência com a chegada de novas Firmsas sem vínculos com a comunidade local. Além do mais, a militarização da luta antidrogas sob o signo da “guerra às drogas” e a redução drástica das políticas de desenvolvimento alternativo, impulsionaram o aumento do número de pessoas envolvidas com o tráfico de cocaína em pequena escala e fizeram com que uma infinidade de novas Firmsas emergisse. Este duplo movimento contribuiu para a ampliação do setor concorrencial, ou seja, quando há mais grupos competindo pelo controle da produção e do tráfico de drogas a violência aumenta. O crescimento do setor concorrencial recente no Peru fez com que o país ocupasse a terceira posição dos países mais conflitivos da América do Sul<sup>95</sup>.

No caso boliviano, pudemos observar que o binômio neoliberalismo e proibicionismo, no começo dos anos 2000, repercutiu sobremodo nas esferas política e econômica de forma desestabilizadora, engendrando inúmeros movimentos e revoltas sociais que derrubaram governos eleitos democraticamente. Desde a aprovação do Plano Dignidade, o qual intensificou a luta antidrogas no país, as organizações cocaleiras se transformaram em grandes forças políticas nacionais. Quanto mais repressiva eram as operações antidrogas sobre os cocaleiros, mais mobilizados e organizados eles ficavam e esta lógica foi um dos fatores que fortaleceu o MAS e, conseqüentemente, tornou a eleição de Evo Morales possível. A consecução da estratégia tripartite norte-americana no cenário boliviano gerou um ambiente conflituoso e instável, ao passo que fortaleceu os movimentos sociais e mobilizou a opinião pública contra as políticas antinarcóticas coercitivas. O governo de Evo Morales, por meio da Diplomacia dos Povos – que tinha como um dos seus principais pilares a revalorização da coca – conseguiu na ONU que a tradição de mastigação da folha de coca (prática conhecida como *akulliku*) fosse descriminalizada recentemente.

Na última década, ocorreu uma série de conflitos políticos, econômicos e sociais, que conformaram o quadro regional andino. Mesmo num ambiente conflitivo, os países andinos, por meio da CAN, do Compromisso de Lima, de 2001, e da Declaração de San Francisco, de 2004, procuraram conformar uma Zona de Paz Andina que ensejasse uma coordenação maior entre os países em matéria de segurança a partir de um enfoque coletivo, o qual orquestraria o poder de decisão para enfrentar os problemas securitários considerados comuns a todos os

---

<sup>95</sup>Informações disponível em: <<http://peru21.pe/economia/cc1-combatir-violencia-peru-cuesta-45-pbi-2211570>>. Acesso em: 10 de jun. 2015.

países do bloco e, concomitantemente, levasse ao aprofundamento da cooperação política através de mecanismos regionais como forma de conter potenciais ameaças, apresentando uma abordagem preventiva em vez das abordagens defensivas. Uma das abordagens preventivas adotadas para conter o avanço dos cultivos ilícitos foi a implementação da Estratégia de Desenvolvimento Alternativo, Integral e Sustentável, em 2005, a qual buscou coordenar políticas nacionais de desenvolvimento alternativo e substituição de cultivos como forma de reintegrar as comunidades envolvidas nos cultivos ilícitos em atividades produtivas da economia legal. Todavia, os estudos sobre a política de drogas nos países andinos e as dificuldades de manter um sistema de segurança cooperativa multilateral autônoma intrabloco demonstraram que as agendas de segurança dos Estados-membros da CAN não são guiadas por uma Política de Segurança Comum (PESC), não obstante ser um objetivo declarado oficial e institucionalmente.

Portanto, a desarticulação do projeto andino de integração e as mudanças de ênfases das políticas de drogas nacionais que variaram de acordo com cada governo de cada país corroboraram para que a cooperação multilateral intrabloco sobre o tema não fosse bem-sucedida, uma vez que cada país membro da CAN ao formularem a sua política de drogas entraram em desacordo com ordenamento legal andino. Este vácuo cooperativo, somado à falta de clareza de uma identidade comum de segurança que seja compartilhada por todos os países do bloco andino, inviabilizou a construção de uma comunidade de segurança andina, de modo que continuou sendo aproveitado pelos EUA para coordenar a sua agenda de segurança regional e a sua luta antidrogas, conforme suas intenções, e para pressionar economicamente os países andinos por meio do processo de certificação. As políticas de combate ao tráfico de drogas financiadas pelos EUA e a sua constante presença na região andina para por em marcha a sua panaceia das “guerras às drogas”, se constituíram como obstáculos para que os países andinos cooperassem de forma mais efetiva para combater as redes de tráfico de drogas e elaborassem políticas de drogas mais autônomas e legislações alternativas em relação ao proibicionismo estadunidense.

## REFERÊNCIAS

- ACCIÓN SOCIAL. **Tendencias del desplazamiento durante el 2006**. Bogotá: 2007. <<http://www.dps.gov.co/documentos/tendencias.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2015.
- ADLER, Emanuel; BARNET, Michael (Eds.). **Security communities**. Cambridge: Cambridge University, 1998.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. **Bolivia: La necesaria protección de los Defensores de los Derechos Humanos**, 02 dic. 2002.
- AMENDT, Gunter. **El gran negocio del narcotráfico**. Buenos Aires: EPN, 1985.
- ÁLVARO, Eduardo. **Presencia de los grupos ilegales armados colombianos (GIAC) como factor de inseguridad nacional en el Ecuador**. 2011. 90 f. Tesis (Maestría en Seguridad y Desarrollo. Instituto de Altos Estudios Nacionales, Escuela Ecuatoriana de Gobierno y Administración Pública, 2011.
- ARAMAYO, Diego Giacoman. Reprucción de las estructuras de poder: discursos contra la pobreza y el narcotráfico en Bolivia. In: CIMADAMORE, Alberto (ed.). **La economía política de la pobreza**. Buenos Aires: Clacso, 2008, p. 427-463.
- ARBEX JR, José. **Narcotráfico: um jogo de poder nas Américas**. São Paulo: Moderna, 1993.
- ARCE, G. Los riesgos de militarizar la lucha contra el narcotráfico: algunos apuntes sobre el Plan VRAE In: **Cojuntura**, Año 4, N° 17, Marzo-Abril de 2008. Disponible em: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cojuntura/article/view/5967> Acesso em: 30 jul. 2014.
- ARROYAVE-QUINTERO, Mario Andrés. **Ineficacia, crónica del derecho andino: uno de los factores importantes para el ocaso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)**, Papel Político, v. 13, n. 1. Bogotá: Jan./June, 2008, p. 299-321. Disponible em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77716563009>>. Acesso em: 15 set. 2013.
- BADRÁN, Pedro Andrés León. 2005. 62f. **Bolivia: entre a interdicción y el desarrollo alternativo. El problema de las drogas ilícitas desde una perspectiva internacional**. Tesis (Politólogo). Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2005. Disponible em: <<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis42.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2015.
- BARRAL, Welber; BOHRER, Carolina Pancotto. A integração latino-americana em foco: 50 anos da ALALC/ALADI. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Integração Latino-Americana: 50 anos de ALALC/ALADI**. Brasília: FUNAG, 2010, p. 91-104.
- BÉLTRAN, Consuelo Ahumada. La hegemonía de Estados Unidos y el conflicto sociopolítico en la Región Andina. In: HOYOS VÁSQUEZ, Guillermo (ed.). **Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía**. Buenos Aires: Clacso, 2007, p. 95-112.
- BIGO, Didier. Security: Analysing transnational professionals of (in)security in Europe. In: ADLER-NISSEN, Rebecca (ed). **Bourdieu in International Relations: Rethinking key concepts in IR**. New York: Routledge: 2013, p. 114-130.

\_\_\_\_\_. “When Two Become One: Internal and external securitisations in Europe”. In: KELSTRUP, Marten; WILLIAMS, Michael C (Eds.). **International relations theory and politics of european integration**. London, Routledge. 2000.

\_\_\_\_\_. A sociologia política internacional distante da grande síntese: como articular relações entre as disciplinas de Relações Internacionais, Sociologia e Teoria Política. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, Rio de Janeiro, jan-jun, 2013, p. 173-195. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a06v35n1.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2015.

BOLÍVIA. **Estrategia Boliviana de Lucha Contra el Narcotráfico DS N° 24963**, 20 de Febrero de 1998a. Disponível em: <<http://www.dgsc.gob.bo/normativa/decretos/DS24963-98.html>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Plan Integral de Prevención, Control del Tráfico Ilícito de Drogas y Desarrollo Alternativo** de 4 de fevereiro de 1998b.

\_\_\_\_\_. **Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca (2007-2010)**. 2006. Disponível em: <<http://www.vcdi.gob.bo/archivopaps/Estrategia-Lucha-Drogas-CONALTID.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos. **Los objetivos estratégicos del Estado Plurinacional de Bolivia**. [2009]. Disponível em: <<http://www.cancilleria.gob.bo/node/390>>. Acesso em: 13 mai. 2015.

BONILLA, Adrián. Fuerzas, conflicto y negociación: proceso político de la relación entre Ecuador y Perú. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto**. 1999, pp. 13-30.

BONILLA, Adrián; PÁEZ, Alexei. Estados Unidos y la región andina: distancia y diversidad. **Nueva Sociedad**, n. 206, p. 126-139, nov./dez. de 2006. Disponível em: <[http://nuso.org/media/articles/downloads/3399\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3399_1.pdf)>. Acesso em: 05 jan. 2015.

BONILLA, Adrián; URIGÜEN, Hernán M. La lucha contra el narcotráfico en el Ecuador, 1989-2009. In: TOKATLIAN, Juan Gabriel. **La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigmas**. Buenos Aires: Zorzal, 2009, p. 129

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

BRECHER, Edward M. et al. The 1969 marijuana shortage and “Operation Intercept” In: \_\_\_\_\_. **The consumers union report – licit and illicit drugs**. 1972. Disponível em: <<http://druglibrary.org/schaffer/Library/studies/cu/CU59.html>>. Acesso em: 30 out. 2014.

BUITRAGO, Francisco Leal. Crisis de la región andina: fragilidad democrática, inestabilidad social y Plan Colombia. In: BODEMER, Klaus (ed.). **El Nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?** Caracas: FLACSO, 2003, p. 127-162.

BURDISSO, Martín et al. ¿El Cono Sur hacia una comunidad pluralista de Seguridad? In: III CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES. **Repositorio Institucional de la UNPL**. Buenos Aires: 2006, pp. 1-24. Disponível em: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/37004>>. Acesso em: 27 mai. 2015.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework analysis**. London: Lynne Rienner, 1998.

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

CABRAL, Ricardo P. Complexo Regional de Segurança: a busca de um modelo para a América do Sul. In: **XIV Encontro Regional da ANPUH-RIO: Memória e Patrimônio**, 19 a 23 de Julho de 2010. Disponível em: <[http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1276513961\\_ARQUIVO\\_ComplexoRegionaldeSeguranca-Anpuh.pdf](http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1276513961_ARQUIVO_ComplexoRegionaldeSeguranca-Anpuh.pdf)> Acesso em: 15 set. 2013.

CADENA GÓMEZ, Juan Pablo. Plan Colombia y dinámicas de seguridad Ecuador-Colombia. **Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales**, Quito, n.11, 2011, p. 121-149. Disponível em: <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3445/1/07-TC-Cadena.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

CARPENTER, Ted Galen. **Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

CARRIÓN MENA, Francisco. **La Paz por Dentro. Ecuador-Perú: Testimonio de Una Negociación**. Dinediciones, Quito. 2008.

CHILIER, Gaston; FREEMAN, Laurie. El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia. In: **Informe Especial WOLA**, jun. 2005. Disponível em: <[http://w.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/El%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad\\_lowres.pdf](http://w.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/El%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad_lowres.pdf)>. Acesso em: 9 dez. 2015.

COLÔMBIA. **Informe al Comité Contra el Terrorismo, creado de conformidad con el párrafo 6 de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**, Nueva York, 27 de dic. 2001. Disponível em: <[http://www.colombiaun.org/Consejo%20de%20Seguridad/Organos%20Subsidiarios/Informes%20CCT/informeCCT\\_27dici\\_01.pdf](http://www.colombiaun.org/Consejo%20de%20Seguridad/Organos%20Subsidiarios/Informes%20CCT/informeCCT_27dici_01.pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado**. 1999. Disponível em: <<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA DEFENSA NACIONAL. **Política de Defesa y Seguridad Democrática**. 2003.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA DEFENSA NACIONAL. **Política de Consolidación de la Seguridad Democrática**. 2007.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA DEFENSA NACIONAL. **Política Integral de Seguridad y Defensa para Prosperidad**. 2011.

COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS. **As Fuerzas Armadas de Colombia, Ecuador y Perú y su lucha contra la delincuencia organizada transnacional**. [2003?]. Disponível em: <[http://www.ccffaa.mil.pe/publicaciones/CenA/CenA2013/CenA53\\_2013\\_art/53-2013\\_Tripartita.html](http://www.ccffaa.mil.pe/publicaciones/CenA/CenA2013/CenA53_2013_art/53-2013_Tripartita.html)> Acesso em: 30 de mar. 2015.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. **Informe final**. 2003. Disponible em: <<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/>>. Acceso em: 20 jun. 2015.

COMMISSION ON NARCOTIC DRUGS. Outline of general principles on which a new single convention might be based. **Bulletin on Narcotics**, n. 1, 1950. Disponible em: <[http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin\\_1950-01-01\\_1\\_page006.html](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1950-01-01_1_page006.html)>. Acceso em: 20 dez. 2014.

COMMON SENSE FOR DRUG POLICY. **The effective national drug control strategy**. 1999. Disponible em: <<http://www.csdp.org/edcs/page47.htm>>. Acceso em: 20 dez. 2014.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN), **Decisión 24: régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías**. 1970. Disponible em: <<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/can/can019es.pdf>>. Acceso em: 30 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decisión 94: sistema troncal andino de carreteras**. 1975. Disponible em: <[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)>. Acceso em: 30 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **28 Años de integración andina: un recuento histórico**. 1998. Disponible em: <[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)>. Acceso em: 13 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino (1989-2002)**. 2003. Disponible em: <<http://www.comunidadandina.org/public/Presidentes.pdf>>. Acceso em: 13 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decisión 458: Lineamientos de la Política Externa Común**. 1999. Disponible em: <[http://www.urjc.es/ceib/espacios/panorama/instrumentos/democracia/can/documentos/Decision\\_458.pdf](http://www.urjc.es/ceib/espacios/panorama/instrumentos/democracia/can/documentos/Decision_458.pdf)>. Acceso em: 01 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa**. 2002. Disponible em: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=81&tipo=TE&title=seguridad>>. Acceso em: 01 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decisión 505: Compromiso para el Fortalecimiento de la Coordinación en la Lucha contra el Terrorismo y el Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos**. 2003. Disponible em: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec12-3-03.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec12-3-03.htm)>. Acceso em: 01 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decisión 587: Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina**. 2004a. Disponible em: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=81&tipo=TE&title=seguridad>>. Acceso em: 01 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Informe: Encuentro de Observatorios Nacionales/ Andinos de Drogas**. 2004b. Disponible em: <[http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Reuniones/DFinales/SG\\_ENC\\_ONAD\\_INFORME.doc](http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Reuniones/DFinales/SG_ENC_ONAD_INFORME.doc)>. Acceso em: 27 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decisión 602: Norma Andina para El Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas**. 2004c. Disponible em:

<[http://cicad.oas.org/Fortalecimiento\\_Institucional/ESP/CAN%20spa/DEC602.pdf](http://cicad.oas.org/Fortalecimiento_Institucional/ESP/CAN%20spa/DEC602.pdf)> Acceso em: 25 nov. 2014.

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

\_\_\_\_\_. **Decisión 673: Apoyo a la Comunidad Andina en el área de Drogas Sintéticas.** 2007. Disponible em: <<http://www.sice.oas.org/trade/junac/junaind.asp>>. Acceso em: 25 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Sobre PRADICAN.** [ca. 2011]. Disponible em: <<http://www.comunidadandina.org/DS/pradican.htm>>. Acceso em: 25 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Principios orientadores y agenda estratégica andina.** 2010. Disponible em: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Agenda\\_Estrategica2010.pdf](http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Agenda_Estrategica2010.pdf)>. Acceso em: 27 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Programa anti-drogas ilícitas en la Comunidad Andina.** [ca.2011]. Disponible em: <<http://www.comunidadandina.org/DS/pradican.htm>>. Acceso em: 27 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Intercambio de Experiencias de Cooperación Policial en la Comunidad Andina Frente a la Lucha Contra el Problema Mundial de las Drogas.** 2011. Disponible em: <Intercambio de Experiencias de Cooperación Policial en la Comunidad Andina Frente a la Lucha Contra el Problema Mundial de las Drogas>. Acceso em: 25 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Estrategia Andina Sobre el Problema Mundial de las Drogas 2012-2019.** 2012. Disponible 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-juntamente-el-problema-mundial-de-las-drogas>>. Acceso em: 27 nov. 2014.

COTLER, Julio. **Drogas y política en el Perú.** La conexión norteamericana. Lima: IEP, 1999.

CUANDO América Latina comenzó a aprender de geopolítica. **Geopolítica XXI**, 19 abr. 2011. Disponible em: <<https://geopoliticaxxi.wordpress.com/tag/historia-de-la-geopolitica-latinoamericana/>>. Acceso em: 22 dez. 2014.

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.

\_\_\_\_\_. The geopolitics of narcotrafficking in Latin America. *Social Justice*, v. 20, n. 3-4, p. 1-23. Disponible em: <[http://www.jstor.org/stable/29766751?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/29766751?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acceso em: 8 dez. 2014.

DEUTSCH, Karl. **Political community and the north Atlantic area.** Princeton: Princeton University, 1957.

DOMÍNGUEZ, Jorge (org.). **Conflictos territoriales y democracia en América Latina.** Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina/ Flacso, 2003.

DORATIOTO, Francisco. **Espaços nacionais na América Latina: da utopia bolivariana à fragmentação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DREYFUS, Pablo G. **Border Spillover: drug trafficking and national security in South America**. 2003. 662 f. These (Docteur en Relations Internationales). Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Université de Genève.

DREYFUS, P. When the evil come together: cocaine, corruption, and Shining Path in Peru's Upper Huallaga Valley, 1980 to 1995. In: **Journal of Contemporary Criminal Justice**, n. 4, v. 15, nov. 1999, p. 370-396. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.com.br/files/whenalltheevilcometogether.pdf>> Acesso em: 26 de jul. 2014.

DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. **DEA history in depth**. [2009?] Disponível em: <<http://www.dea.gov/about/history.shtml>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Foreign Office Locations**. [20--]. Disponível em: <<http://www.dea.gov/about/foreignoffices.shtml>>. Acesso em: 21 dez. 2014.

EDWARDS, Sandra. Leyes de drogas y cárceles en América Latina: Una breve historia de la legislación ecuatoriana de drogas y su impacto sobre la población penal en el país. In: Transnational Institute. **Reformas a las leyes de drogas en América Latina**, may, 2010, p. 1-31. Disponível em: <<http://www.druglawreform.info/es/publicaciones/sistemas-sobrecargados/item/937-leyes-de-drogas-y-carceles-en-ecuador>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

EQUADOR. **Ley 108 Sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas**. 1990.

\_\_\_\_\_. **Plan Nacional de Prevención, Desarrollo Alternativo y Control de Drogas 2004-2008**. 2004. Disponível em: <<http://www.consep.gob.ec/plan-nacional-de-drogas/>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Libro Blanco del Ecuador**. 2006. Disponível em: <[http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro\\_blanco\\_del\\_ecuador\\_2006.pdf](http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro_blanco_del_ecuador_2006.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministerio del Interior. **UNODC: Cultivos de coca en Ecuador representan el 0,04% de la región**. Disponível em: <<http://www.ministeriointerior.gob.ec/unodc-cultivos-de-coca-en-ecuador-representan-el-004-de-la-region/>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constitución del Ecuador**. 2008.

ESCOBAR: 17 años de historia del criminal. **El Tiempo**, 2 dez. 1993. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-270722>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

FERNÁNDEZ, Alfredo F. Contexto histórico y avances de la integración en la Comunidad Andina, **Revista Oasis**, núm. 13, 2008, pp. 177-196. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/531/53113141008.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2014.

FIGUEIREDO, Alexandre Ganan de B. **Ecos do libertador: o pensamento de Simón Bolívar no discurso de Hugo Chávez**. 2011. 144f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina). Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo.

FORD, Gerald. Statement on drug abuse. **The American Presidency Project**, 23 fev. 1976. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=5609&st=War+on+Drug&st1=>>>. Acesso em: 30 out. 2014.

FOUCAULT, Michel. **Entrevistas**. Rio de Janeiro: Graal, 2006.

FUKUMI, Sayaka. **Cocaine trafficking in Latin America: EU and US policy**. Burlington, USA: Ashgate, 2008.

GALÁN, Juan Manuel et al. **La batalla perdida contra las drogas: ¿legalizar es la opción?** Bogotá: Intermedio Editores, 2008.

GARAY, Luis Jorge. **El Grupo Andino**. Bogotá: Pluma, 1979.

GOMES, Kelly da Rocha. **Unasul: mais do mesmo? As dimensões do processo de integração sul-americano**. 2010. 234 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP).

GUÁQUETA, Alexandra. Tendencias actuales y retos para el prohibicionismo en la Región Andina y Brasil. In: CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro (orgs.). **Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: primeras aproximaciones**. Bogotá: Fescol, 2004, p. 365-392.

GUZZI, André C. **As relações EUA-América Latina: medidas e consequências da política externa norte-americana para combater a produção e tráfico de drogas lícitas**. 2008. 132 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/PUC-SP).

HERZ, Monica. A política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol.16, n.46, p. 85-104, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000300007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000300007&script=sci_arttext)>. Acesso em: 21 jan. 2015.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HYLTON, Forrest. **A Revolução Colombiana**. São Paulo: Unesp, 2010.

ISACSON, Adam. Las fuerzas armadas de Estados Unidos en la “guerra contra las drogas”. In: YOUNGERS, Coletta; ROSIN, Eileen (ed.). **Drogas y democracia em América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos**. Buenos Aires: Biblos, 2005.

JOHN, Ronald Bruce St. Las relaciones Ecuador-Perú: um perspectiva histórica. In: BONILLA, Adrián (Ed.). **Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto**. 1999, pp. 89-110.

KOPP, Pierre. **A economia da droga**. Lisboa: Livros do Brasil, 1997.

KRAUSE, Keith. Is Human Security More than just a good idea? In: BRZOSKA, M.; CROLL, P. J. (eds). **Brief 30, Promoting Security, But How and For Whom?**

Contributions to BICC's Ten-year Anniversary Conference. Bonn, Germany: UNEVOC, 2004. p 43-46.

KRASKA, Peter B. Militarization and policing: its relevance to 21st century police. **Policing Advance Access**, Oxford University Press, dec. 2007, p. 1-13 Disponível em: <<http://cjmasters.eku.edu/sites/cjmasters.eku.edu/files/21stmilitarization.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2014.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, vol.20, no.42, jun. 2012, p.93-110. Disponível em: <[http://www.scielo.br/readcube/epdf.php?doi=10.1590/S0104-44782012000200008&pid=S0104-44782012000200008&pdf\\_path=rsocp/v20n42/08.pdf](http://www.scielo.br/readcube/epdf.php?doi=10.1590/S0104-44782012000200008&pid=S0104-44782012000200008&pdf_path=rsocp/v20n42/08.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2014.

LA DESPEDIDA del Parlamento Andino. **El Espectador**, Bogotá, 26 set. 2013. Disponível em: <<http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/despedita-del-parlamento-andino-articulo-449002>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

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

LEDEBUR, Kathryn. Bolivia: consecuencias claras. In: YOUNGERS, Coletta; ROSIn, Eileen. **Drogas y Democracia en América Latina**. Buenos Aires: Biblios, 2005, p. 185-233.

LEONGÓMEZ, Eduardo Pizarro. Marquetalia: el mito fundacional de las Farc. **Un Periódico**, n.57, set. 2006b. Disponível em: <<http://historico.unperiodico.unal.edu.co/Ediciones/57/03.htm>> Acesso em: 20 mar. 2014.

LILLEY, Peter. **Dirty dealing**: the untold truth about global money laundering, international crime and terrorism. London/Philadelphia: Kogan Page, 2006.

LIMA, Thiago. Segurança e livre comércio: a política comercial dos Estados Unidos para a América Latina. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). **De Clinton à Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina**. São Paulo: Unesp, 2009.

LÓPEZ, Ernesto Justo. Nova problemática de segurança e “novas ameaças”. In: SOARES, Samuel A.; MATHIAS, Suzeley K. **Novas ameaças**: dimensões e perspectivas. São Paulo: Sicurezza, 2003, p. 59-90.

LÓPEZ, Eduardo F.; CONTRERAS POLANCO, Antonia. **Comunidad Andina de Naciones**. 2010. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/146772427/Comunidad-Andina-de-Naciones>>. Acessado em: 18 jun. 2014.

LOS CAPOS del narcotráfico en el Perú, **Diário 16**, 20 jun. 2012. Disponível em: <<http://diario16.pe/noticia/16947-los-capos-del-narcotraafico-en-el-perao>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

MALAMUD, Andrés. “Integração regional na América latina: teorias e instituições comparadas”. In: ESTEVES, Paulo L. (org.). **Instituições Internacionais: comércio, segurança e integração**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2003. pp. 353-375.

MANN, M. **Las fuentes del poder social, I: una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 d.C.** Madrid: Alianza Editorial, 1991.

MANTILLA-VALBUENA, Silvia Cristina. Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era del miedo y la inseguridad global. **Papel Político**, vol.13, n.1, p. 227-260, jan/jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n1/v13n1a08.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

MARES, David R. Conflictos limítrofes em el Hemisfério Ocidental. In: DOMÍNGUEZ, Jorge (org.). **Conflictos territoriales y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina/ Flacso, 2003, p. 47-83.

MARTÍNEZ, Ariel Fernando Ávilla. Crimen organizado, narcotráfico y seguridad. In: NIÑO, Catalina (ed.). **Crimen organizado y gobernanza em la región andina: cooperar o fracassar**. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, 2012.

MATHIAS, Suzeley Kalil. Ameaças às democracias da América Latina. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo (Org.). **Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007, p. 83-100.

MCALLISTER, William B. **Drug diplomacy in the twentieth century: an international history**. New York: Routledge, 2000.

MCDERMOTT, Jeremy. Bolívia: el nuevo epicentro del narcotráfico en Suramérica. **Insight Crime**, 16 oct. 2014. Disponível em: <<http://es.insightcrime.org/investigaciones/bolivia-nuevo-epicentro-narcotrafico-suramerica?highlight=WyJib2xpdmlhIiwiYm9saXZpYSciXQ==>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

MCDONALD, Matt. Securitization and the Construction of Security. **European Journal of International Relations**, vol.14, n.4, p. 563-587, 2008.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Cenários geopolíticos e emprego das forças armadas na América do Sul**. 2004. 129 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_. **Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul**. 2010. 240 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

MORAM, Nathan. The Activities of Transnational Organized Crime. In: SHANTY, Frank G. **Organized Crime: from trafficking to terrorism**. V. 1. California: ABC-CLIO, 2008, p. 30-35.

MOREIRA, Luiz F.; QUINTEROS, M.; SILVA, André Luiz. **As relações internacionais da América Latina**. Vozes.

MORLINO, Leonardo. Estabilidade Política. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Vol.1. Brasília: UNB, 1998, p 394-401.

NEILD, Neild. Asistencia policial y políticas de control de drogas de Estados Unidos. In: YOUNGERS, Coletta; ROSIN, Eileen. **Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos**. Buenos Aires: Biblos, 2005, pp. 85-130.

NIXON, Richard. Special message to the Congress 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: 15 nov. 2014.

Nogueira, João Pontes; Messari, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Campus, 2005

NOREÑA, Michelle Mojica. Las FARC-EP, ¿Degradación de la lucha?. **Revista Ágora**, Medellín, vol. 11, nº2, p. 232-489, jul/dic. 2011. Disponível em: <<http://web.usbmed.edu.co/usbmed/elagora/htm/v11nro2/pdf/las-farc-degradacion-de-lucha.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

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. Disponível em: <<http://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1178&context=facultypub>>. Acesso em: 05 dez. 2014.

OLIVEIRA, Fernando M. M. de. **Redes Narcotraficantes e Integração Paralela na Região Amazônica**. 2007. 139 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

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](http://www.oas.org/es/ssm/sms_documentos_declaraciones.asp)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

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

PERU. **Ley sobre la Intervención de las Fuerzas Armadas en Orden Interno N°28.222**. Lima: 2004.

\_\_\_\_\_. **Libro Blanco de la Defensa Nacional**. 2005. Disponível em: <<http://www.mindef.gob.pe/vercontenido.php?archivo=menu/libroblanco/index.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ley que Establece Reglas de Empleo de la Fuerza por Parte del Personal de las Fuerzas Armadas en el Territorio Nacional (N° 29166)**. Lima: 2007. Disponível em: <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00002-2008-AI.html>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007-2011**. Lima, 2007. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Adjuntos/La\\_Estrategia\\_Nacional\\_contra\\_las\\_Drogas\\_2007-2011.pdf](http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Adjuntos/La_Estrategia_Nacional_contra_las_Drogas_2007-2011.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **Programa de Intervención VRAEM 2012**. 2013. Disponível em: <<http://www.pcm.gob.pe/2013/01/programa-de-intervencion-vraem-2012/>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

PRADO, Lucas P. La integración andina. In: CORONADO, Jaime P.; VALENCIA, Adalberto R. (comp.). **América Latina: realidad, virtualidad y utopía de la integración**. México, Universidad de Guadalajara, 1997. P. 31-48.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. **Programa de Intervención VRAEM 2012**. Lima, 24 jan. 2013 Disponível em: <<http://www.pcm.gob.pe/2013/01/programa-de-intervencion-vraem-2012/>> Acesso em: 20 jul. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Human Development Report**. 1994.

QUITRAL ROJAS, Máximo. La Política Exterior de Evo Morales. **Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico**, La Paz, n. 21, may. 2014, p. 175–191. Disponível em: < [http://www.scielo.org.bo/pdf/rlde/n21/n21\\_a07.pdf](http://www.scielo.org.bo/pdf/rlde/n21/n21_a07.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2015.

REIS, Carlos N.; FISCHER, Sergio; CAMPOS, Silvia H;. Programa iniciativa para as Américas (Plano Bush): algumas considerações. **Revistas Eletrônicas FEE – SEPLAG**, v. 18, n. 2, 1990. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/323/543>> Acesso em: 30 jun. 2014.

RENIQUÉ, José Luis. **A Revolução Peruana**. São Paulo: Unesp, 2009.

RODRIGUES, Thiago. **Narcotráfico: uma Guerra na Guerra**. São Paulo: Desatino, 2003.

\_\_\_\_\_. Política de drogas e a lógica dos danos. **Revista Verve**, São Paulo, Nu-Sol/PUC-SP, n. 3, p. 257-277, 2003.

\_\_\_\_\_. **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.

ROJAS, Diana Marcela. PLAN COLOMBIA II: ¿más de lo mismo? **Colombia Internacional**. n.65, 2007, p. 14-37. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n65/n65a02.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

ROJAS, Fernando. La economía de la coca. **Instituto de Investigaciones Socio Económicas**. Documento de Trabajo n. 6, 2, feb. 2012. Disponível em: <<http://www.iisec.ucb.edu.bo/papers/2001-2005/iisec-dt-2002-06.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2015.

ROJAS, Isaías. Política antidrogas, derechos humanos y democracia en Perú. In: YOUNGERS, Coletta; ROSIN, Eileen. **Drogas y Democracia en América Latina**. Buenos Aires: Biblios, 2005, p. 235-285.

ROMERO, Carlos A. El tema democrático y la seguridad multilateral. **Aldea Mundo**, v. 8, n. 16, p. 48-58, 2004. Disponível em: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18162/2/articulo16-5.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

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.

RUIZ LABRADOR, Elena. 2009. 153f. **Bolivia: entre a encrucijadas del narcotráfico en la región andina**. Tesis (Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Relaciones Internacionales). Programa de Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador, La Paz, 2009.

SALAZAR ORTUÑO, Fernando. El Plan Dignidad y el militarismo en Bolivia. El caso del Trópico de Cochabamba. In: SEOANE, José (ed.). **Movimientos sociales y conflictos en América Latina**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

SALGADO, Germánico. **El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador: Corporación Editora Nacional, 1998.

SAIN, Marcelo. “La cooperación subregional en materia de seguridad después del 11 de septiembre”. ROJAS ARAVENA, Francisco (Org.). **La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre**. Chile: Nueva Sociedad/ FLACSO, 2003, pp. 191-213.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Reconceitualizando “novas ameaças”: da subjetividade da percepção à segurança cooperativa. In: SOARES, Samuel A.; MATHIAS, Suzeley K. **Novas ameaças: dimensões e perspectivas**. São Paulo: Sicurezza, 2003, p. 23-58.

\_\_\_\_\_. Modelo de análise e formulação de política de defesa: o equilíbrio entre as capacidades nacionais e as potencialidades regionais. In: GUYER, Julián González (org.). **Debate nacional sobre defensa: aportes internacionales**. Uruguay: Ministerio de Defensa Nacional, 2006, p. 189-203.

SANDRONI, Paulo (Org.). **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SANTOS, Marcelo. **O poder norte-americano e a América Latina no pós-guerra fria**. São Paulo: Annablume, 2007.

\_\_\_\_\_. Peru: evolução recente e desafios futuros. In: **Ensaio IEEI**. Nº 8, Junho de 2011. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2011/06/ENSAIO-DO-IEEI-8.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2014.

SARMIENTO, Luis Fernando; KRAUTHAUSEN, Ciro. **Cocaína & Co.: um mercado ilegal por dentro**. Bogotá: Tercer Mundo, 1991.

SCHAFFER LIBRARY OF DRUG POLICY. **History of marijuana legislation**. [20--]. Disponível em: <[http://www.druglibrary.org/schaffer/library/studies/nc/nc2\\_7.htm](http://www.druglibrary.org/schaffer/library/studies/nc/nc2_7.htm)> Acesso em: 27 nov. 2014.

SERBIN, Andrés. Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos, **Nueva Sociedad**, n. 42. Maio – Junho 2010. pp. 70-86. Disponível em <<http://www.nuso.org/userView/notas/serbin.pdf>> Acesso em: 29 de set. 2013.

SILVA, Mojana Vargas C. da. **A defesa do pan-americanismo nas páginas de Américas (1949-1968)**. 2009. 130f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP).

SILVA, Rodrigo Candido da. Era Reagan: política externa, militarização e conservadorismo estadunidense na “Nova Guerra Fria”. In: VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA. **Anais do VI Congresso internacional de história**. Maringá: 2013, pp. 1-13. Disponível em: <[http://www.cih.uem.br/anais/2013/trabalhos/251\\_trabalho.pdf](http://www.cih.uem.br/anais/2013/trabalhos/251_trabalho.pdf)>. Acesso em: 01 dez. 2014.

SECRETARIA GENERAL DE LA CAN. **Comunidad Andina: acciones y resultados de la lucha contra las drogas ilícitas**. 2000.

SOLAMINO, Andrés (ed.). **Political crises, social conflict and economic development: the political economy of the Andean Region**. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.

SOMOZA, Alfredo. **Coca, cocaína e narcotráfico**. São Paulo: Ícone, 1990.

STOKES, Doug. **America's Other War: Terrorizing Colombia**. New York: Zed Books, 2005.

TEITCHER, Dario E. The Decisive Phase of Colombia's War on Narco-Terrorism. **USAF Counter-proliferation Center**, n. 28, jan. 2005. Disponível em: <<http://cpc.au.af.mil/pdfs/monographs/28thedecisive.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

THOUMI, Francisco E. **Drogas Ilegales, Economia y Sociedad en los Andes**. 2001. Disponível em: <<http://www.notinet.com.co/pedidos/drogasilegales.pdf>>. Acessado em: 17 nov. 2014.

TICKNER, Arlene B. Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. **Colombia Internacional**, n. 65, ene-jun. 2007, p. 90-111. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/93/view.php>>. Acesso em: 30 mai. 2015.

TIRONI, Ernesto. La Decisión 24 sobre capitales extranjeros en el Grupo Andino. In: **Estudios Internacionales**, Vol. 10, nº 38, Abril-Junio, 1977, p. 12-26. Disponível em: <<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewArticle/16574>> Acesso em: 29 jul. 2014.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Colômbia: Mais Insegurança Humana, Menos Segurança Regional. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 24, nº1, janeiro/junho 2002, PP. 129-166. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v24n1/v24n1a02.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. (Comp.). **La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigmas**. Buenos Aires: Zorzal, 2009.

TRANSNATIONAL INTITUTE. **Hoja de coca: mitos y realidad**. 2011. Disponível em: <<http://www.tni.org/es/primer/hoja-de-coca-mitos-y-realidad>> Acesso em: 10 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Panorama de las leyes de drogas y políticas de drogas en Ecuador.** 2015. Disponível em: <<http://druglawreform.info/es/informacion-por-pais/america-latina/ecuador/item/246-ecuador?pop=1&tmpl=component&print=1>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

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](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-15&chapter=6&lang=en)> Acesso em: 20 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Chapter VI: Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. 16. Convention on psychotropic substances. **United Nations Treaty Collection (UNTC).** 1971. Disponível em: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=VI-16&chapter=6&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-16&chapter=6&lang=en)>. Acesso em: 20 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Chapter VI: Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. 17. Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961. **United Nations Treaty Collection (UNTC).** 1972. Disponível em: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=VI-17&chapter=6&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-17&chapter=6&lang=en)>. Acesso em: 20 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **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](https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Convenio sobre substâncias sicotrópicas.** 1971. Disponível em: <[http://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention\\_1971\\_es.pdf](http://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_es.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Convenção das Nações Unidas contra o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas.** 1988. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Conven%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-contra-o-Tr%C3%A1fico-Il%C3%ADcito-de-Entorpecentes-e-Subst%C3%A2ncias-Psicotr%C3%B3picas.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Chapter VI: Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. **United Nations Treaty Collection (UNTC).** 2014. Disponível em: <<https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=6&subid=A&lang=en>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUG CONTROL AND CRIME (UNODC). **Coca cultivation in the Andean Region. A survey of Bolivia, Colombia and Peru.** 2008. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Andean\\_report\\_2008.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Andean_report_2008.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca año 2009.** 2010b. Disponível em: <<https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/BOLIVIA-COCA-SURVEY-2010-ES-WEB.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca año 2011.** 2012. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/Bolivia\\_coca\\_survey\\_spanish\\_2012\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/Bolivia_coca_survey_spanish_2012_web.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca año 2012.** 2013. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/BOLIVIA\\_Coca\\_Survey\\_2012\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/BOLIVIA_Coca_Survey_2012_web.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Global Illicit Drug Trends.** 1999. Disponível em: <[http://www.unodc.org/pdf/report\\_1999-06-01\\_1.pdf](http://www.unodc.org/pdf/report_1999-06-01_1.pdf)>. Acesso em: 08 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2005.** 2006. Disponível em: <[https://unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Per09\\_report\\_sp\\_small.pdf](https://unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Per09_report_sp_small.pdf)>. Acesso em: 08 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2009.** 2010c. Disponível em: <[https://unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Per09\\_report\\_sp\\_small.pdf](https://unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Per09_report_sp_small.pdf)>. Acesso em: 08 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **World Drug Report.** V.1, 2005. Disponível em: <[http://www.unodc.org/pdf/WDR\\_2005/volume\\_1\\_web.pdf](http://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_web.pdf)>. Acesso em: 05 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **World Drug Report.** 2010a, p. 260. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/WDR-2010.html>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **World Report Drugs.** 2014. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World\\_Drug\\_Report\\_2014\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2015.

UNITED STATES. STATE DEPARTMENT. **Cocaine: a supply side strategy**, June 15, 1989a. Disponível em: <<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB69/col10.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

UNITED STATES. INTERAGENCY WORKING GROUP DRAFT. **Strategy for Narcotics Control in the Andean Region**, June 30, 1989b. Disponível em: <<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB69/col11.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

UNITED STATES. CONGRESS. **National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1990 and 1991**, Nov., 29, 1989c. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/bills/101/hr2461/text>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

UNITED STATES. **Office of the Press Secretary. Presidential Decision Directives – PDD 14.** Nov., 3, 1993. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd14.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

VASQUEZ, Juan Carlos Ruiz. Seguridad y defensa de Ecuador: Espejismos y arenas movedizas. **Security and Defense Studies Review**, vol. 6, no. 1, 2006. Disponível em: <[http://www.fesseguridadregional.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5575:seguridad-y-defensa-de-ecuador-espejismos-y-arenas-movedizas&catid=207:articulos-academicos](http://www.fesseguridadregional.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5575:seguridad-y-defensa-de-ecuador-espejismos-y-arenas-movedizas&catid=207:articulos-academicos)>. Acesso em: 13 nov. 2014.

VEGA, Jorge Núñez. **Cacería de brujos: drogas “ilegales” y sistema de cárceles em Ecuador**. 2001. 205 f. Tesis (Maestría en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Políticos). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador, Programas de Estudios Políticos, Quito, 2005.

VÉLEZ, Fredy Rivera. Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas. In: YOUNGERS, Coletta; ROSIN, Eileen. **Drogas y Democracia en América Latina**. Buenos Aires: Biblios, 2005, p. 287-323.

VIANA, Manuela Trindade. International Cooperation and Internal displacement in Colombia: facing the challenges of the largest humanitarian crisis in South America. Sur, **Revista internacional de direitos humanos**, v.6, n.10, 2009, p. 138-161. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452009000100008&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452009000100008&script=sci_abstract)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

VIDAL, Luis Ernesto T. **El Perú en el proceso de Integración Andino de 1966 a 2006**. 2013. 266 f. Dissertação (mestrado em História). 2013. Facultad de Ciencias Sociales Unidad de Post-Grado da Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

VILABOY, Sergio Guerra. Principales momentos en la búsqueda de la integración latino-americana. In: AYERBE, Luis Fernando (coord.). **Integração Latino-americana e Caribenha**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina/ Imprensa Oficial, 2007, pp. 115-150.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista brasileira política internacional**, vol.48, n.2, p. 86-110, 2005.

VILLA, Rafael Duarte; VIANA, Manuela Trindade. A ascensão de Uribe na Colômbia: segurança interna e aliança estratégica com os Estados Unidos na construção do Estado-nação. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Unesp, 2008.

YOUNGERS, Coletta; ROSIN, Eileen (ed.). **Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos**. Buenos Aires: Biblos, 2005a.

YOUNGERS, Coletta. Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos. **Informe Especial WOLA**, jun. 2005b. Disponível em: <[http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/past/ddhr\\_resume\\_eje\\_cutivo.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/past/ddhr_resume_eje_cutivo.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **La agenda de la reforma de la política de drogas en las Américas**, versión 2. In: Documento informativo del IDPC, ago. 2013. Disponível em:

<[http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/IDPC-briefing-paper\\_Drug-policy-agenda-in-Americas\\_V2\\_SPANISH.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/IDPC-briefing-paper_Drug-policy-agenda-in-Americas_V2_SPANISH.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2015.

YOUNGERS, Coletta; RAMÍREZ, Socorro. **La política de drogas em los Andes**: buscando alternativas humanas y eficaces. Peru: IDEA/Centro Carter, 2011. Disponível em: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B09ADD09023010DE05257A5A00766C50/\\$FILE/la-politica-de-drogas-en-los-andes.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B09ADD09023010DE05257A5A00766C50/$FILE/la-politica-de-drogas-en-los-andes.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2015.

WAQUANT, Loïc. Crime e castigo nos Estados Unidos: de Nixon a Clinton. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.13, p.39-50, nov.1999.

ZAMORA, Jaime Paz. A globalização de políticas antidrogas no continente. In: PROCÓPIO, Argemiro (org.). **Narcotráfico e segurança humana**. São Paulo: LTr, 1999, pp. 119-144.

ZURITA, Andrés Vargas. Reinterpretando la Diplomacia de los Pueblos. **Trabajos y Ensayos**, La Paz, n. 17, jul. 2013, p. 1-21. Disponível em: <<http://www.dipriihd.ehu.es/revistadoctorado/n17/Vargas17.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

## ANEXOS

**Quadro 2. Acordos Multilaterais sobre Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas entre 1909 e 1961.**

DATA E LUGAR DA ASSINATURA	TÍTULO DO ACORDO	DATA DE ENTRADA EM VIGOR
26 de fevereiro de 1909 Shangai, China	Resolução final da Comissão Internacional do Ópio	N / A
23 de janeiro de 1912 Haia, Países Baixos	Convenção Internacional do Ópio.	11 de fevereiro de 1915 / 28 de junho de 1919
11 de fevereiro de 1925 Genebra, Suíça	Acordo relativo à fabricação, ao comércio interior e ao uso de ópio preparado.	28 de julho de 1926
19 de fevereiro de 1925 Genebra, Suíça	Convênio internacional sobre o ópio.	25 de setembro de 1928
13 de julho de 1931 Genebra, Suíça	Convênio para limitar a manufatura e regular a distribuição de entorpecentes.	9 de julho de 1933
27 de novembro de 1931 Bangkok, Tailândia	Acordo relativo à supressão do hábito de fumar ópio.	22 de abril de 1937
26 de junho de 1936 Genebra, Suíça	Convênio para a supressão do tráfico ilícito de drogas nocivas.	26 de outubro de 1939
11 de dezembro de 1946 Lake Success, Estados Unidos	Protocolo que atualiza, no âmbito da ONU, os acordos, convênios e protocolos sobre entorpecentes, concertados em Haia (janeiro de 1912), em Genebra (11 de fevereiro de 1925, 19 de fevereiro de 1925 e 13 de julho de 1931), em Bangkok (27 de novembro de 1931) e em Genebra (26 de junho de 1936).	11 de dezembro de 1946
23 de junho de 1953 Nova York, Estados Unidos	Protocolo para limitar e regulamentar o cultivo de papoula e a produção, o comércio internacional, o comércio atacadista e o uso do ópio.	8 de março de 1963
30 de março de 1961 Nova York, Estados Unidos	Convenção Única sobre Entorpecentes.	13 de dezembro de 1964

Fontes: Elaboração própria a partir dos dados coletados em: UNITED NATIONS. **United Nations Treaty Collection (UNTC)**. Chapter VI: Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. Disponível em: <<https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=6&subid=A&lang=en>>. Acesso em: 20 dez. 2014

**Quadro 3: Exemplos de Unidades Militares e Policiais Antidrogas Criadas com Apoio Norte-americano na Região Andina**

	<b>Forças Armadas</b>	<b>Polícia</b>
Bolívia	Força de Tarefa <i>Diablos Verdes e Diablos Negros</i> do Exército, Força de Tarefa <i>Diablos Azules</i> da Marinha, Força de Tarefa <i>Diablos Rojos</i> da Força Aérea	Força Especial de Luta Contra o Narcotráfico (FELCN) Unidade Móvel de Patrulha Rural (UMOPAR)
Colômbia	Primeira Brigada Contra o Narcotráfico do Exército, Brigada Fluvial da Marinha	Direção Antinarcóticos (DIRAN)
Equador		Direção Nacional Antinarcóticos (DNA)
Peru		Direção Nacional Antidrogas da Polícia Nacional do Peru (DINANDRO)

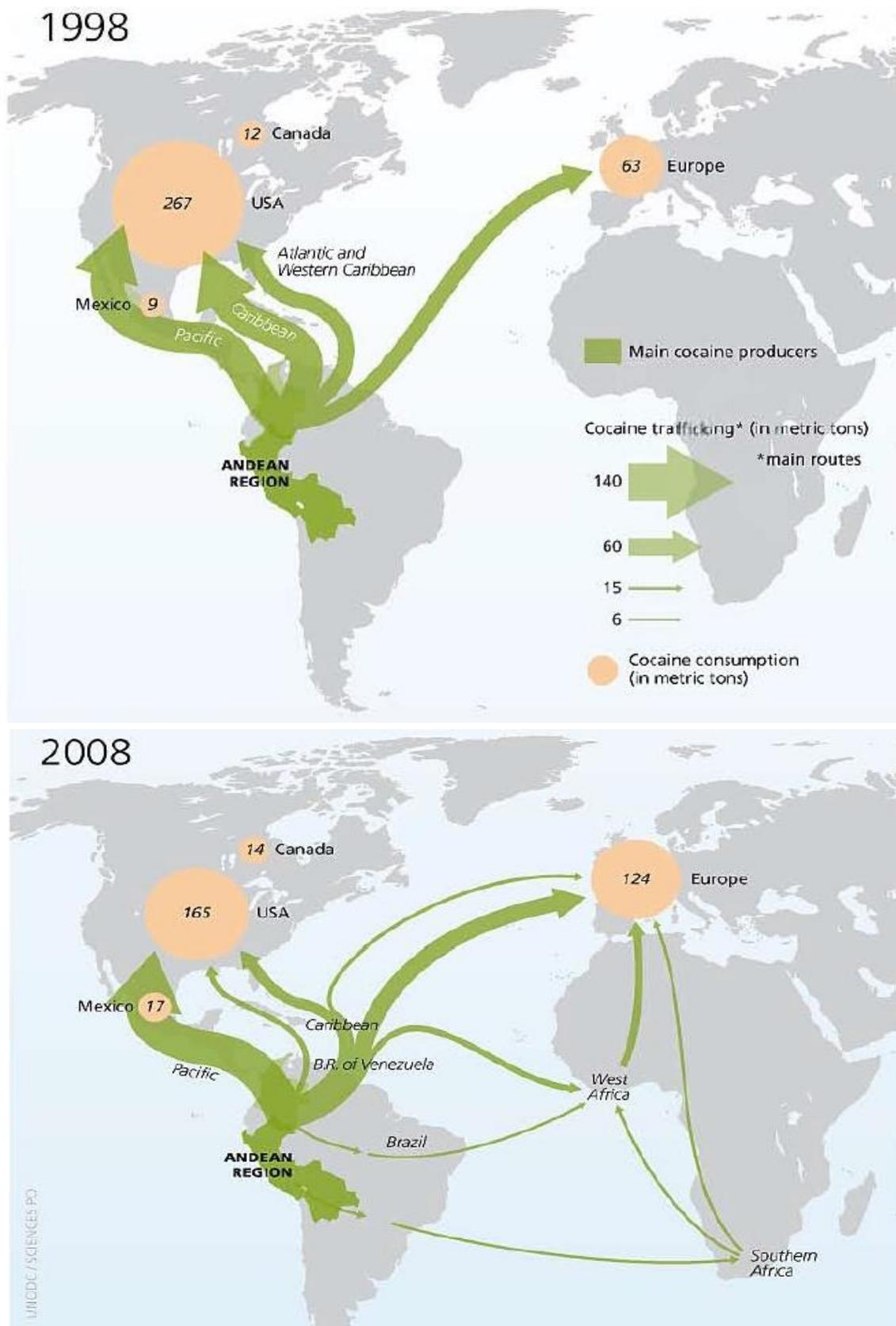
Fonte: Elaborado a partir das informações disponível em: ISACSON, Adam. Las fuerzas armadas de Estados Unidos en la “guerra contra las drogas”. In: YOUNGERS, Coletta; ROSIN, Eileen (ed.). **Drogas y democracia en América Latina**: el impacto de la política de Estados Unidos. Buenos Aires: Biblos, 2005a, p. 43.

**Mapa 2: Densidade de Cultivação de Coca na Região Andina (2007)**



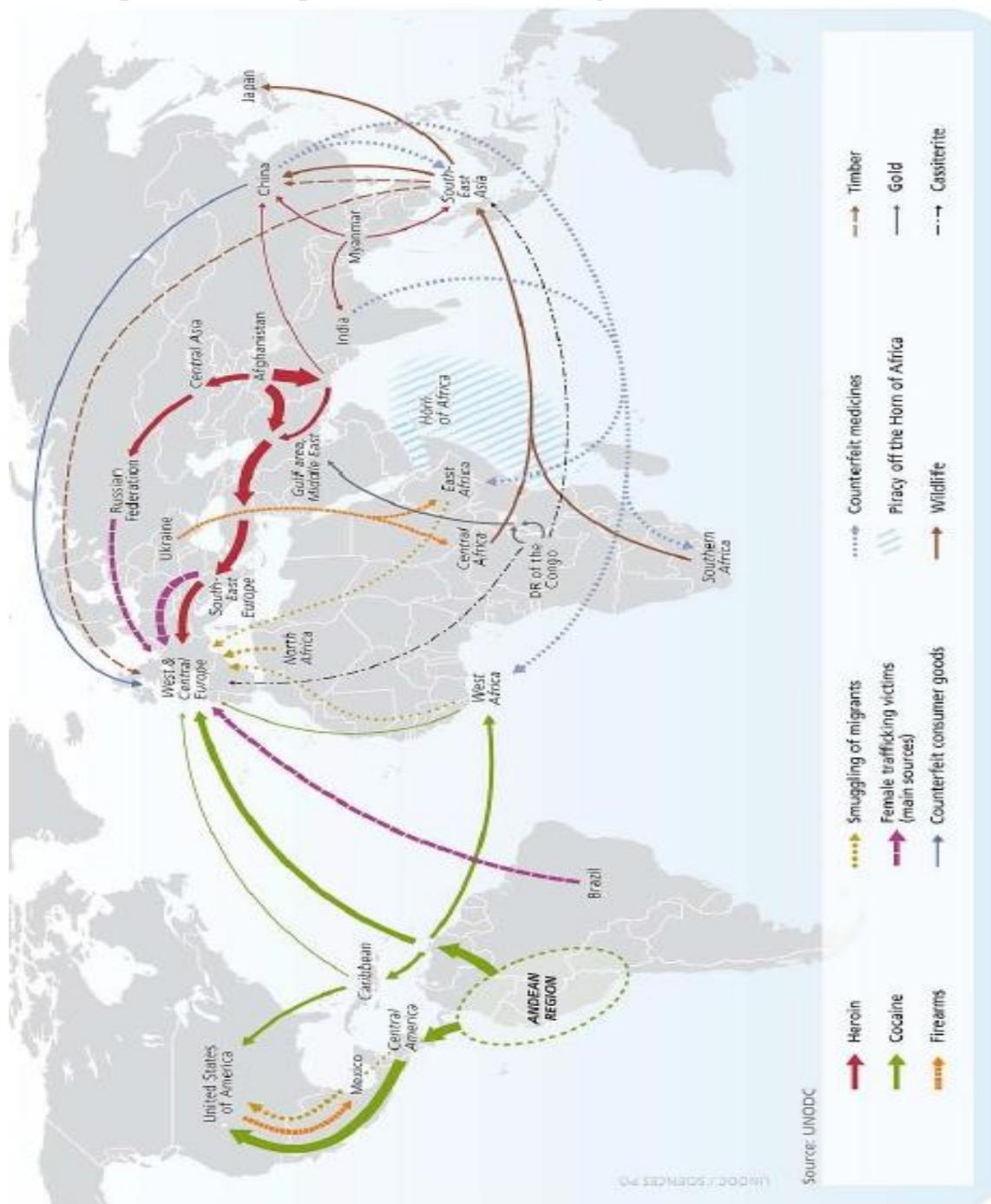
Fonte: UNODC. **Coca Cultivation in the Andean Region: a survey of Bolivia, Colombia and Peru.** 2008. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Andean\\_report\\_2008.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Andean_report_2008.pdf)>. Acesso em: 10. Jun. 2015.

Mapa 3: Os Principais Fluxos de Cocaína no Mundo (1998-2008)



Fonte: UNODC. World Drug Report. 2009. Disponível: <[http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2009/WDR2009\\_eng\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_eng_web.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

Mapa 4: Os Principais Fluxos do Crime Organizado Internacional - 2010



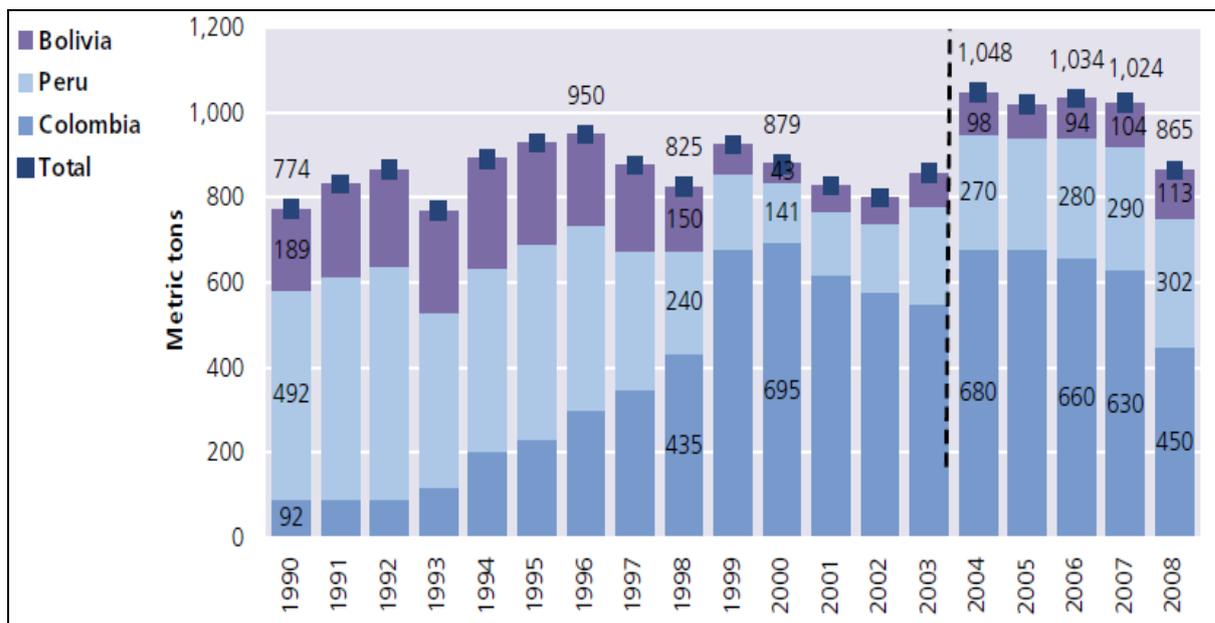
Fonte: UNODC. **The globalization of crime.** 2010, p. 4. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2015.

Mapa 5: Os Países Incluídos na Iniciativa Regional Andina



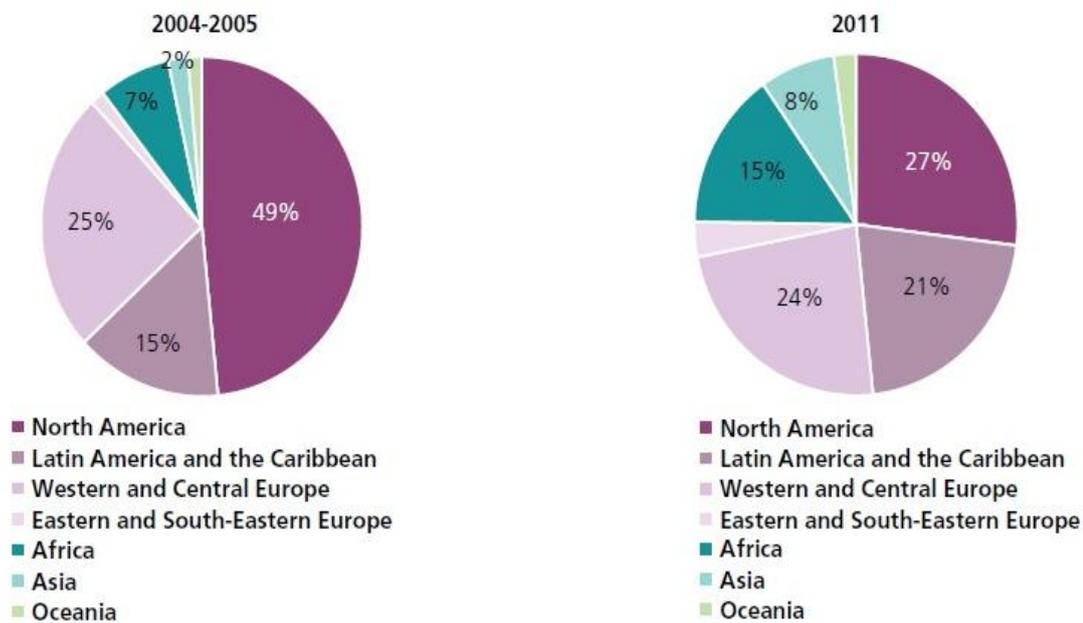
Fonte: UNITES STATES. **Report for Congress: Andean Regional Initiative (ARI): assistance for Colombia and Neighbors**, jan. 2003, p. 47.. Disponível em: <<http://fpc.state.gov/documents/organization/16800.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

Gráfico 2: Produção Global de Cocaína (190-2008)



Fonte: UNODC. **World drug report.** 2010. Disponível em: <[https://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2010/World\\_Drug\\_Report\\_2010.pdf](https://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2010/World_Drug_Report_2010.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2015.

**Gráfico 3: Comparação do Número de Usuários de Cocaína no Mundo (2004/2005 – 2011)**



Fonte: UNODC. **World drug report.** 2013. Disponível em: [https://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World\\_Drug\\_Report\\_2013.pdf](https://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf) Acesso em: 13 jul. 2015.