

POLÍTICA DE DROGAS NOS ANDES: ENTRE A COOPERAÇÃO E A (IN)SECURITIZAÇÃO

SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio¹

Resumo: A proposta desta pesquisa é investigar a dinâmica do tráfico de drogas na região dos Andes, as suas interconexões com o crime organizado transnacional e a cooperação em matéria de segurança e defesa entre os países da Comunidade Andina de Nações para o combate ao narcotráfico. Pretende-se estudar o tráfico ilícito de drogas como problema para a cooperação em segurança e defesa para os países da CAN e analisar as percepções de ameaça, os planos, as políticas e as agendas de combate ao narcotráfico na região, bem como as medidas e ações tomadas nos âmbitos nacionais e intrabloco para conter esta modalidade de crime transnacional e construir a “Zona Andina de Paz”, partindo do pressuposto de que a problemática da guerra às drogas levou à (in)securitização da luta contra o tráfico de substâncias ilícitas fazendo com que perdure o conflito na região.

Palavras-chave: Região Andina; Narcotráfico; (In)securitização; Cooperação.

Abstract: The purpose of this research is to investigate the dynamics of drug trafficking in the Andean region, its interconnections with transnational organized crime and cooperation on defense and security between countries of the Andean Community of Nations to combat drug trafficking. We intend to study the illicit drug trafficking as a problem for cooperation in security and defense to the Andean countries and analyze the perceptions of threat, plans, policies and agendas to combat drug trafficking in the region, as well as measures and actions taken at national and intra-block areas to contain this type of transnational crime and build "Andean Peace Zone", on the assumption that the problem of the drug war led to the (in) securitization of the fight against trafficking in illicit substances making that endures the conflict in the region.

Keywords: Andean Region; drug trafficking; (In) securitization; Cooperation.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo discutir o tráfico de drogas ilícitas na região andina problematizando a teoria da securitização elaborada pela Escola de Copenhague. Embora tenha contribuído de modo significativo para a compreensão da segurança internacional e para sua construção, esta teoria coloca alguns limites para análise do

¹ Mestrando do Programa do Pós-Graduação em Relações Internacionais Santiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). O presente trabalho é uma versão revisada e ampliada do artigo a ser apresentado ao 5º Seminário Nacional de Sociologia e Política UFPR. Endereço de e-mail: leandrof.sampaio@yahoo.com.br

fenômeno do tráfico de drogas como problema de segurança na agenda da Comunidade Andina e de seus países membros. Para explorar os limites da teoria da securitização, foi utilizada neste trabalho a abordagem teórica da Escola de Paris – ou Sociologia Política Internacional – sobre os processos de (in)securitização que não se restringem ao discurso dos agentes dominantes considerados institucionalmente legítimos e não reduzem a securitização apenas à designação de ameaças à segurança, pois não é levada em consideração a forma como a segurança é compreendida em contextos e regiões específicas, em nosso caso, a região andina na primeira década dos anos 2000.

O comércio internacional de drogas não é um fenômeno restrito à contemporaneidade. Desde o período colonial, no qual ocorreu o desdobramento da formação dos Estados modernos europeus, a procura por riquezas nos continentes americano, asiático e africano não se restringiu apenas ao ouro, a outros metais e pedras preciosas ou à seda, mas também buscava todo tipo de especiarias (pimenta, noz moscada, canela, açúcar, café, chá, tabaco, álcool etc.), as quais eram conhecidas como drogas. Financiados pelos Estados, os navegadores circulavam em diferentes regiões do globo atrás das drogas, impulsionando o comércio ultramarino e a expansão do capitalismo. A palavra droga aparece neste contexto como um termo para designar “um conjunto de substâncias naturais utilizadas, sobretudo, na alimentação e na medicina. Mas o termo também foi usado na tinturaria ou como substância que poderia ser consumida por mero prazer” (CARNEIRO, 2005, p. 11).

Na América Andina, a coca está ligada à história e à cosmovisão quíchua-inca e de outras inúmeras culturas indígenas da região desde os tempos pré-colombianos, ela tinha importância não só simbólica, mas também na economia e na farmacopéia. Com a chegada dos espanhóis no século XVI aos Andes a coca passou a fazer parte da economia colonial e da lógica de dominação. “As plantações dos incas foram destruídas, mas preservaram-se aquelas de outros grupos indígenas que pagavam os tributos com folhas de coca” (SOMOZA, 1990, p. 19). O controle e a extinção de práticas, cultivos e uso de “drogas sagradas” que se opunham aos dogmas e valores cristãos eram, na maioria dos casos, severamente reprimidos. Os colonizadores impunham a dominação não apenas política e economicamente, mas também cultural e simbolicamente. Do Oriente ao Ocidente, do período colonial ao século XXI, podemos observar que o controle dos fluxos das drogas, seja na acepção que a palavra tinha no passado ou na que tem hoje, entrelaça interesses políticos, econômicos e culturais.

Nas primeiras décadas do século XX teve início uma rígida regulação e intervenção estatal no que tange ao consumo e comercialização de drogas lícitas e ilícitas, bem como a sua tipologização tal qual conhecemos hoje em dia², incorrendo em elaboração de tratados internacionais, criação de leis específicas, aperfeiçoamento e surgimento de novos dispositivos policiais e médicos como estratégias de controle e regulamentação não apenas das drogas, mas da população. O proibicionismo deu o tom às políticas de drogas no decorrer de todo o século passado. Se por um lado crescia o número de legislações nacionais e tratados internacionais antidrogas, por outro surgiam inúmeros grupos criminosos que comercializavam e lucravam com a proibição.

As organizações criminosas internacionais ganharam novos contornos no contexto geopolítico e ideológico do pós-Guerra Fria, ampliando sua rede de atuação e se espalhando progressivamente pelo mundo. Passaram a ser consideradas como “novas ameaças” transnacionais, pois não agiam apenas dentro dos Estados. As suas ações transterritoriais articulavam grupos criminosos internacionalmente, cujos efeitos repercutiam em maior ou menor grau regional e mundialmente, como é o caso do tráfico de drogas. A derrocada da União Soviética também abriu espaço, em algumas regiões, para a construção de relações de confiança na área de segurança e defesa como peça importante dos projetos de integração e/ou cooperação regional, entretanto, as organizações criminosas e os ilícitos transnacionais ainda colocam obstáculos para a consolidação de uma comunidade de segurança e defesa cooperativa, principalmente em regiões e países em que há herança colonial somada à incapacidade dos governos e Estados para garantir condições sociais, políticas e econômicas coletivas e individuais fundamentais para uma sociedade.

Desde os anos de 1980, o narcotráfico foi considerado umas das principais ameaças para a segurança nacional dos Estados Unidos e se tornou um dos componentes centrais da agenda de segurança hemisférica deste país. Frente à expansão do mercado de cocaína nesse país, os governos de Ronald Reagan e George H. W. Bush, sob a crença na dicotomia países produtores x países consumidores, declararam a “guerra às drogas”, orquestrando esforços para interdição do cultivo de coca principalmente no Peru e Bolívia, os maiores cultivadores da folha nesse contexto. Com o objetivo de intensificar a

²A primeira reunião mundial sobre drogas ocorreu em 1912 para debater a questão do ópio. Após a criação da ONU, em 1945, aconteceram três convenções (1961, 1971 e 1988) sob seu auspício que deliberaram os mecanismos de controle internacional de drogas vigente até hoje.

política proibicionista, destruir os campos de cultivo de coca e dismantelar as redes comerciais ilegais, no entanto, o que ocorreu foi uma maior ramificação do capitalismo cocaleiro deslocando a produção de um país para outro expandindo a economia do narcotráfico³.

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, principalmente a América do Sul, deixasse de ser uma de suas prioridades. De acordo com Coletta A. Youngers e Eileen Rosin (2005), 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” (YOUNGERS; ROSIN, 2005, p. 12).

A (in)definição destes temas como potenciais ameaças terroristas permitiu aos Estados Unidos direcionarem os seus esforços para combater o narcotráfico e o crime organizado transterritorial como uma de suas prioridades em matéria de segurança para a região andina, influenciando direta e indiretamente nas agendas de segurança nacionais e regionais, mais precisamente no âmbito da Comunidade Andina de Nações. Não é de hoje que assuntos como drogas, crime organizado e outras ameaças de diversas modalidades, como as ambientais, se tornaram elementos discursivos justificadores para intervenções em “Estados Falidos”.

A associação entre narcotráfico e terrorismo, ou entre narcotráfico e guerrilha, que remete aos anos de 1980⁴, se baseia na experiência colombiana a partir de uma visão estadunidense do conflito e que foi generalizada para toda a região andina, fortalecendo a percepção desses temas como ameaça à segurança, o que permitiu aos governos da

³O termo narcotráfico também deve ser problematizado, pois recai em imprecisão ao pressupor que todas as drogas são narcóticas ou que contêm as mesmas substâncias em sua composição. A título de esclarecimento, o narcotráfico é tratado neste trabalho como grupos e organizações criminosas nacionais, transnacionais ou internacionais que se articulam em redes complexas para produzir, distribuir, vender e controlar as rotas e fluxos das drogas ilícitas.

⁴ No início dos anos de 1980, o político norte-americano Lyndon La Rouché foi o cunhou o termo *narcoterrorismo*, o qual foi elaborado para se referir a interdependência política e financeira entre Londres e Moscou nos esquemas da rede tráfico de drogas. E em 1983, o Embaixador dos Estados Unidos na Colômbia, Lewis Tambs, chamou de *narcoguerrilha* e *narcoterror* as relações entre os grupos guerrilheiros colombianos e o tráfico de drogas. (RUSH, 1996)

Comunidade Andina de Nações (CAN) enfatizar a dimensão regional dessas ameaças. Esta relação nebulosa entre tráfico de drogas, terrorismo e guerrilha impede a compreensão sobre as diferenças, particularidades e significados que existem entre esses fenômenos, seus agentes e suas atividades a nível doméstico, regional e global.

A formulação e execução do Plano Colômbia nos anos 2000 geraram desconfianças e desacordos sobre a presença militar dos EUA no sul do hemisfério e a luta contra os narcotraficantes e as FARC aumentou as dissensões políticas entre a Colômbia e seus vizinhos com a invasão de fronteiras, ataques a civis e indígenas, deslocamentos forçados e com as fumigações contra as plantações de coca. Essa situação se agravou depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, perpetrados contra os Estados Unidos. As estratégias de segurança dos norte-americanos passaram a ter um caráter mais ofensivo para responder ao terrorismo e às “novas ameaças”. Tais redimensionamentos repercutiram indireta e diretamente nos Andes, colocando em questão os atores regionais e seus papéis concernentes à segurança, principalmente no que tange ao combate ao terrorismo (*waron terror*) e ao narcotráfico (*warondrugs*).

Comunidade Andina e a Segurança Multidimensional

Na Região Andina a construção de um cenário de cooperação em matéria de segurança e defesa é permeada por obstáculos e dissensões. Esses obstáculos estão associados às divergências entre os governos, aos conflitos intra e interestatais, à emergência de “novas ameaças” e sua imprecisão conceitual e à crescente militarização e securitização relacionadas às disputas, principalmente territoriais, entre os Estados. As tensões geradas por ameaças advindas do crime organizado transterritorial – o narcotráfico figura entre as principais – produzem tensões na região, criando um ambiente de desconfiança e incerteza para uma maior aproximação e cooperação em segurança entre os países andinos pertencentes à CAN.

A Região Andina concentra a maior produção de cocaína do mundo (UNODC, 2013)⁵ e é um dos principais centros do tráfico de drogas internacional, a militarização da luta contra as drogas como forma de contenção do crime organizado transnacional não

⁵ De acordo com UNODC (2008), Em 2007 a região andina chegou a produzir cerca de 984 toneladas métricas, a maior parte era proveniente da Colômbia (600 toneladas métricas). Em 2012, no Peru, as plantações de coca chegaram a 60.400 hectares contra 48.000 hectares da Colômbia. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Andean_report_2008.pdf.

tem alcançado os resultados esperados. A estratégia andina contra as drogas procurou canalizar esforços com base no consenso e na cooperação, entretanto, a falta de efetividade dos mecanismos do bloco andino para cumprimento dos compromissos e o debate incipiente dos governos com a sociedade civil que vise a uma mudança nas políticas antidrogas, colocam em questão a capacidade instrumental e institucional de se criar uma comunidade de segurança cooperativa.

Segundo Adrián Bonilla (2003), a região andina seria um mapa composto por cenários políticos distintos integrados fragilmente, cujo processo de integração e interdependência ainda está em construção. De acordo com o autor, há diferenças substanciais entre os países da região, no que concerne às sociedades nacionais e suas economias, e um fator ilustrativo deste problema é o fato de que nenhum destes países tem como seu principal parceiro comercial outro país andino. No que concerne à política externa, suas agendas sempre estiveram hierarquizadas, tendo como prioridade o comércio exterior bilateral, mas com a implementação do Plano Colômbia, e depois dos eventos de 11 de setembro, a segurança, que já vinha disputando espaço na agenda, ganha maior ênfase principalmente na luta contra o terrorismo e no combate ao narcotráfico sob influência da agenda de segurança norte-americana.

Para Arlene B. Tickner (2005), a preocupação com a insegurança e as percepções de ameaças ocasionadas pela questão colombiana não são simples produtos objetivos e uniformes da regionalização da crise interna deste país, mas estão relacionadas às dinâmicas políticas de cada país vizinho e à forma como os seus representantes interpretam a crise e articulam determinados temas como problemas de segurança. Portanto, “no existe una correlación natural ni inmediata entre dichos efectos y las políticas de seguridad que cada país há empleado frente Colombia” (TICKNER, 2005, p. 32).

A política andina contra as drogas ilícitas se fundamenta numa percepção andina da segurança como ausência de ameaças ou riscos, uma situação em que o Estado e a sociedade estejam protegidos para exercerem seus direitos e liberdades democraticamente. A segurança para a Comunidade Andina tem um caráter “multidimensional e compreensivo”:

a seguridad tiene un ‘carácter multidimensional y comprensivo’ e incorpora asuntos de índole política, económica, social y cultural, reflejados en las políticas en ámbitos tan diversos como los del fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho, la defensa, la salud, el ambiente, la economía, el desarrollo

económico y lapreención de desastres naturales, entre otros (COMUNIDAD ANDINA, s/d).

De acordo com Héctor Luis Saint-Pierre (2013), a concepção de “multidimensionalidade” ressurge no continente americano convergindo as diretrizes do Consenso de Washington com a preocupação estadunidense em reconstituir a América em sua totalidade como sua área de segurança nacional. Na década de 1990, a multidimensionalidade foi debatida no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) inicialmente em torno das “ameaças multidimensionais”, principalmente as de caráter transnacional. O caráter multidimensional da segurança foi incorporado na VI Conferência Hemisférica de Ministros de Defesa (VI CHMD), o qual estava atrelado ao desenvolvimento e progresso das nações. A concepção andina de segurança multidimensional é fortemente influenciada por esta construção da multidimensionalidade da segurança e das ameaças no campo da segurança hemisférica da OEA.

Conforme a Secretaria Geral da CAN, 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 andinos (SECRETARIA GENERAL DE LA CAN, 2000, p. 2). Em 2001, foi criado o *Comité Ejecutivo de Coordinación en la Lucha Anti-drogase*, para conter seus efeitos negativos na região, foi instituído em 2003 o *Comité Andino para El Desarrollo Alternativo*. Para complementar estes mecanismos institucionais, foram adotadas as *decisiones* – instrumentos que tornam obrigatória a efetivação da luta contra as drogas nos países membros – que visam aprofundar a integração, as responsabilidades compartilhadas e a cooperação política e social.

O combate às drogas ilícitas é também um componente da Política Exterior Comum da CAN. O estabelecimento das diretrizes da política antidrogas é competência do Conselho Presidencial e a formulação da política externa e da coordenação desta política fica a cargo do Conselho de Ministros de Relações Exteriores. A Secretaria Geral executa os planos, assessora e coordena as atividades e as reuniões dos Estados membros e mantém as relações com organizações regionais e de cooperação.

A concepção andina de segurança foi elaborada no Compromisso de Lima, em junho de 2002, na “*Carta Andina para La Paz y La Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a La Defensa Externa*”, a qual estabeleceu instrumentos comunitários que sustentam uma visão comum de segurança, principalmente contra as “novas ameaças”:

Estes instrumentos são marcos comunitários sólidos para enfrentar de maneira eficaz, cooperativa e solidária os desafios colocados pelas novas

ameaças à segurança – tráfico de drogas ilícitas e de armas, lavagem de dinheiro, crime organizado transnacional e terrorismo –, também devem ser encarados através de políticas que promovem maiores níveis de coesão social e de desenvolvimento na sub-região. (COMUNIDAD ANDINA, 2006, p.7)

Este trecho que resume a visão andina de segurança apresenta uma concepção multidimensional do problema, onde as “novas ameaças” aparecem ao lado de questões políticas, sociais e econômicas, ou seja, um processo de securitização destes temas. O conceito de securitização permite examinar como um determinado assunto é transformado por um ator (ou atores) em uma questão de segurança. Para entender essas diferentes dinâmicas e processos políticos, o conceito de securitização desempenha um papel fundamental, pois a “securitização pode ser vista como uma versão extremada da politização” (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 23).

Cooperação e (In)Securitização do Combate ao Narcotráfico

No decorrer das últimas décadas, os estudos sobre segurança internacional, bem como os estudos de segurança pública, cresceram significativamente, trazendo novas abordagens sobre diferentes dimensões do problema a partir de enfoques multidisciplinares. No âmbito das Relações Internacionais, os estudos procuraram analisar os Estados não mais como atores unitários e nem como os únicos agentes na segurança internacional. Colocaram em perspectiva os atores não-estatais e os jogos de poder e a multiplicidade de atores que estão na base da formulação das políticas de segurança. Entre as diferentes perspectivas de análise, a Escola de Copenhague teve um grande destaque e influenciou consideravelmente nas pesquisas de segurança internacional no pós-Guerra Fria, principalmente para explicar comportamentos dos Estados e de diferentes atores em momentos de crise.

A teoria da securitização, inaugurada pela Escola de Copenhague⁶ influenciada pelas teorias construtivista e realista das relações internacionais, surge para explicar a emergência do Estado de exceção, quando um determinado tema sai da esfera política e passa para esfera de segurança em um momento histórico e político específico. Esta abordagem permite que haja uma expansão da agenda de segurança e os fatos políticos e

⁶ A Escola de Copenhague é um grupo de professores do Instituto de Pesquisa de Paz de Copenhague, os principais expoentes teóricos desta escola são Barry Buzan e OleWaever. O que marcou a sua consolidação foi a publicação do livro “[People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations](#)”, em 1983.

sociais são interpretados a partir da ótica da exceção e da urgência como problemas de segurança.

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). A securitização como quebra da normalidade políticas e aproxima dos escritos de Carl Schmitt sobre a exceção e o decisionismo políticos para quem o “soberano é quem decide sobre o estado de exceção” (SCHMITT, 2009). Esta decisão envolve dois momentos: primeiro é a decisão sobre uma emergência que está para além do âmbito político normal e das disposições da ordem jurídica existente e o segundo é a decisão sobre quais medidas deverão ser tomadas para resolver a situação. Portanto, o soberano toma duas decisões sobre a exceção e tem o monopólio da última decisão mantendo uma relação incomum com a ordem jurídico-política, pois ele pertence e está acima ou fora desta ordem simultaneamente decidindo quando a constituição não se aplica mais a uma circunstância. Segundo esta fórmula, a lei é, paradoxalmente, fora de si, uma vez que o soberano que está acima da lei declara que não há nada fora da lei, podendo suspender as normas e práticas jurídico-políticas existentes, colocando todos sob o estado de exceção.

De acordo com Jef Huysmans (2011), o aspecto fundamental do ato de fala de segurança é a ruptura nas regras normais do jogo político. Quando a segurança se torna um ato, cria situações em que os atores e as questões são trazidos para uma relação que desafia um determinado modo de fazer as coisas, quebrando a normalidade instituída e declarando o inesperado, o desconhecido.

The security speech act legitimates authority to move from the normal procedures of democratic politics to exceptional political measures by referring to existential threats that cannot be met within the confines of the ‘usual’ procedures and repertoire of actions. Answerability to others here brings the process of securitizing to political judgement in public debates about the legitimacy of exceptional politics, of authority transgressing rules of the normal political game (HUYSMANS, 2011, p. 373)

Além do objeto de referência, o qual não se restringe ao Estado como na abordagem tradicionalista, existem outros dois componentes que integram o conceito de

securitização: os atores securitizadores e a audiência. O primeiro componente são os atores securitizadores, estes anunciam a defesa de um determinado objeto referente e declaram a securitização por meio do ato discursivo, se valendo da retórica para eleger um assunto como prioritário em detrimento de outros. O segundo é o alvo do ato de securitização que precisa ser persuadido e aceitar o problema como uma ameaça à segurança (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Segundo os autores, a securitização é um processo intersubjetivo socialmente construído e não é um ato unilateral dos atores securitizadores. Ela depende da aceitação do público, quando a audiência identifica a questão como ameaça existencial à sobrevivência de um determinado objeto de referência, o ato discursivo alcançou o seu êxito. Conforme os autores salientam, existem atores que possuem legitimidade tal que além de obter êxito na nomeação e promoção de uma ameaça específica perante as demais, também conseguem fazer com que a audiência concorde com as medidas a serem executadas que de outro modo não seriam aceitas. Isto permite que o objeto referente se separe do processo político público onde estaria submetido às dinâmicas do debate e do processo democrático. Quando a securitização se efetiva, significa que os mecanismos democráticos falharam e ocorreu uma incapacidade ou ausência de vontade das elites políticas em resolver tais problemas pelos canais políticos normais. Isto implica uma visão elitista da política, uma vez que a análise centra-se, na maioria dos casos, em líderes e/ou políticos – de dentro do aparato estatal – que desfrutam de legitimidade suficiente para decretar um assunto como problema de segurança. Estes atores podem estar ligados positivamente, compartilhando a escolha de um mesmo referente, ou negativamente, quando não há convergência desta escolha:

Assim como na teoria dos complexos de segurança, as securitizações podem estar ligadas em conjunto positivamente (onde um grupo de atores pertencentes, ou parcialmente pertencentes, de uma mesma definição de ameaça e objeto referente), ou negativamente (onde os atores ou grupos de atores, constroem um ao outro como ameaça) no processo formando padrões potencialmente duráveis de interdependência de segurança (BUZAN; WAEVER, 2009, p.256).

No âmbito da Comunidade Andina, as securitizações estão ligadas em seu conjunto positivamente, o grupo de países desse bloco partilha da mesma definição de ameaças e objetos referentes em maior ou menor grau, o que forma uma interdependência de segurança, mas, ao contrário do que afirmam os autores, não necessariamente será durável, pois o que gera tensões são as medidas extraordinárias que são empregadas para combater as ameaças existentes. A excepcionalidade das ações

sobrepõe a norma comunitária andina, como foi a operação militar das forças armadas colombianas em território equatoriano para atacar guerrilheiros das FARC em 2008. A luta contra as drogas na Colômbia e no Peru tem um caráter mais militarizado em comparação com a Bolívia e o Equador. Os marcos regulatórios nacionais das políticas de combate às drogas também são díspares entre os países andinos. As políticas e normas legais bolivianas têm maior legitimidade perante a sociedade devido ao seu caráter menos militarizado. As normativas peruanas ocupariam uma posição intermediária entre a legitimação e a militarização, enquanto a Colômbia estaria situada na zona de militarização (GUSMÃO, 2009).

A análise da securitização nos estudos de segurança internacional não se restringiu à Escola de Copenhague. Outras abordagens sobre a questão foram desenvolvidas por estudiosos mais influenciados pelo construtivismo e pelo pós-estruturalismo dando novas direções teóricas e empíricas. Um número considerável desta agenda de pesquisa é desenvolvido pelos teóricos da “Escola de Paris” (ou Sociologia Política Internacional). Alguns autores desta escola que ganharam bastante destaque são: Didier Bigo, Jef Huymans, Anastasia Tsoukala e Thierry Balzacq (McDonald, 2008). Esta vertente da teoria das relações internacionais ganhou força a partir dos anos 2000 e é marcada pelas produções acadêmicas da sociologia e filosofia francesa sob forte influência de Pierre Bourdieu, Michael Foucault e também da Escola de Copenhague. Os principais focos da Escola de Paris estão direcionados ao discurso de segurança e os processos de (in)securitização, à construção da ameaça, práticas de segurança, ao papel dos profissionais de segurança, à conduta do policiamento, às atividades das empresas privadas de segurança, vigilância das fronteiras e à crítica ao binarismo interno/externo. De acordo com Matt McDonald:

For these theorists, security is constructed and applied to different issues and areas through a range of often routinised practices rather than only through specific speech acts that enable emergency measures. Practices of surveillance and border controls, for example, particularly as undertaken by bureaucrats or ‘professional managers of unease’(...) are a central part of securitisation, and are not simply those actions enabled by preceding speech acts. For these theorists, ‘to attend to the study of securitization is to focus on the creation of networks of professionals of (in)security, the systems of meaning they generate and the productive power of their practices’. This stands in opposition to the conception of security in the securitisation framework, in which security practices follow speech acts and in which security is the realm of dramatic emergency measures (McDONALD, 2008, p. 12).

Na impossibilidade de fazer um debate mais amplo e aprofundado sobre a Escola de Paris e seus principais teóricos, será destacado neste artigo Didier Bigo⁷, pois este teórico dará subsídios para provocar um debate sobre a securitização e suas práticas. Para Bigo (2000), a Escola de Copenhague se concentra apenas nos atos de fala, enfatizando as ações discursivas e a retórica dos atores securitizadores sem considerar os processos e as práticas que constituem a securitização desde a sua origem, pois os atos de fala não são suficientes para compreender a segurança. É necessária uma abordagem que procure investigar as estratégias, as bases conceituais sobre as quais os discursos são erigidos e as tecnologias de poder empregadas não só pelo governo, mas também pelos diferentes profissionais envolvidos. Considerando os desdobramentos e implicações que os atos discursivos podem ter sobre a sociedade e o próprio campo da segurança, estes processos não acontecem apartados de um contexto social.

Na perspectiva Didier Bigo (2000), a securitização não é uma resposta à insegurança, mas sim a capacidade de gerir e gerar a insegurança. Quando há um aumento da securitização ocorre também um aumento da insegurança. A securitização/insegurança são práticas que atravessam tanto a esfera interna, quanto o domínio externo. O autor diverge da abordagem da Escola de Copenhague sobre a securitização como um simples ato discursivo exclusivo da linguagem. Esta compreensão permite analisar apenas um lado da relação sem considerar as lutas de poder simbólico⁸ e omite a dimensão semiótica da securitização (gestos, manobras, rituais de demonstração de força, etc). Sendo assim, a securitização “não é apenas retórica, uma ideologia que se impõe por si só”, ela é produto de um “trabalho de mobilização”:

It is the product of a considerable work of mobilisation. Securitisation rests on the capacity of actors to constitute statistics about their aim and under their own categories, to put them in series, to be able to submit them to examinations, to protocols of research, with empirical checks, in short, to produce ‘a truth’ on these statements. Truth which needs to be congruent with what is the current knowledge about the world. This of course is given only to the security professionals. Only they may impose a hierarchy of threats, rendering certain phenomena not only dangerous but more dangerous than others.(BIGO, 2000, p. 347).

⁷D. Bigo em sua análise da securitização ele se fundamenta basicamente nos conceitos de “campo”, “habitus” e “poder simbólico” de P. Bordieu e nas concepções de “governamentalidade” e “dispositivo” de M. Foucault.

⁸ O poder simbólico é um poder de construção da realidade que institui e ordena o sentido de ser no mundo, conformando concepções supostamente homogêneas que fazem com que seja possível a aquiescência entre os pensamentos (BOURDIEU, 2010).

Conforme analisa Bigo, quem tem a capacidade de securitizar são aqueles que exercem posições de autoridade reconhecida em um determinado contexto histórico, a posição social de quem produz determinadas declarações sobre o que é ameaça e o que se constitui como insegurança é o que dá legitimidade para a securitização. Apenas estes atores podem impor uma hierarquia de ameaças e de temas de segurança fazendo com que certos fenômenos sejam mais ameaçadores do que outros. O autor francês concorda com a Escola de Copenhague neste aspecto, reconhecendo a importância das práticas discursivas e seus efeitos na construção dos significados sociais acerca de um dado tema ou fato, entretanto, problematiza a ênfase colocada nos atos de fala e nos líderes, principalmente políticos, como agentes que seriam capazes conformar o pensamento coletivo.

Para compreender este processo é preciso se atentar às relações de poder e concorrências existentes entre grupos sociais e dentro do campo da segurança, pois não se trata de uma estratégia unilateral de um ator isolado. É necessário abordar quem são os produtores da construção social de ameaças. Bigo, a partir dos aportes de Bourdieu, compreende o espaço social do campo da segurança como uma construção derivada das diferentes posições dos agentes de segurança e definida pelos diferentes lugares que cada agência ocupa no âmbito nacional e internacional.

A conceituação de campo de Pierre Bourdieu (2004; 2010) pode ser entendida como um microcosmo ou espaço relativamente autônomo estruturado por relações objetivas de posições que estão em concorrência e disputa interna entre os agentes obedecendo a leis e códigos sociais próprios. Cada espaço é um campo específico no qual é definida objetivamente a posição social dos agentes e das instituições onde se distribui diferentes formas de poder e se manifestam as figuras de autoridades capazes de deterem o maior volume de capital simbólico levando às relações de dominação, subordinação, resistência, subversão etc.

Dentro do campo da segurança pode ocorrer um processo de “unificação” com a fusão de atores que tende a “homogeneizar” as formas de olhar para um determinado problema, podendo definir um “foco” partilhado por todos, como é o caso do narcotráfico na região andina, isto acontece quando as diferenças entre a segurança interna e externa diminuem com o avanço do processo de des-diferenciação.

Os países pertencentes à CAN, em consonância com as determinações e resoluções de organismos internacionais e dos Estados Unidos, consideram a produção,

tráfico e consumo de drogas ilícitas, bem como a lavagem de dinheiro, tráfico de armas e contrabando de produtos químicos utilizados na produção de drogas, como ameaças à segurança e ao desenvolvimento de suas nações. Em 22 de junho de 2001, o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores assinou a *Decisión 505 "Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos"*. O Plano Andino pretende abordar a questão das drogas ilícitas em sua totalidade abrangendo os aspectos envolvidos na produção, tráfico, consumo e delitos relacionados, tendo como princípios norteadores a “responsabilidade compartilhada” e o “pleno respeito a suas respectivas legislações e soberania” e ao Direito Internacional.

No ano de 2003, na cidade de Bogotá, os ministros de relações exteriores e de defesa da CAN⁹ firmaram 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*”. Este documento ratificou a adesão dos países que assinaram o compromisso às convenções internacionais contra o terrorismo, adotadas no âmbito das Nações Unidas e no âmbito hemisférico, à Convenção Interamericana contra o Terrorismo e também apoiaram a Declaração de San Salvador, a qual versa sobre o reforço da cooperação na luta contra o terrorismo, que foi adotada em 24 de janeiro de 2003 pelo Comitê Interamericano contra o Terrorismo. Nesta mesma reunião, os países membros reiteraram o repúdio a todas as formas de terrorismo e acordaram coordenar os esforços para enfrentar os desafios postos pelo terrorismo e a sua conexão com o crime organizado transnacional em suas diferentes modalidades.

O terrorismo, o crime organizado e o tráfico de drogas sofreram um processo de desterritorialização, fazendo com que esses fenômenos se transterritorializassem e, a partir de uma percepção construída, tais fenômenos ganharam uma mesma roupagem sob o signo de “novas ameaças”. As linhas que os conectam são tênues e imprecisas, e é justamente esta imprecisão que endossa o discurso securitizador e permite a criação de inúmeros mecanismos e instrumentos institucionais político-militares, viabilizando a utilização do uso da força na luta contra as drogas ilícitas.

O tráfico de drogas ilícitas na região andina não é uníssono. Existe uma grande diversidade geográfica, social, cultural, política e econômica e cada país apresenta a sua

⁹Estavam presentes nesta reunião os Ministros das Relações Exteriores da Colômbia, Peru, Bolívia, Venezuela, os Ministros da Defesa da Colômbia, Peru e Equador, os Vice-ministros das Relações Exteriores do Equador e do Panamá, o Diretor Geral de Polícia do Panamá, os representantes do Ministério da Defesa da Bolívia e do Brasil, e do Secretário-Geral Tópicos América do Sul Brasil, e delegações de observadores dos Estados Unidos e da União Europeia.

dinâmica própria, que muitas vezes se articula envolvendo nos palcos do conflito diferentes agentes de campos distintos: organizações criminosas, guerrilhas, comunidades campesinas e cocaleiras, polícias, exércitos, governos, organizações não governamentais, organizações regionais e internacionais. Essa multiplicidade também se reflete nas diferentes medidas políticas e de segurança nacional adotadas pelos países pertencentes à CAN para enfrentar o narcotráfico, que se chocam diretamente com a proposta de Política Externa de Segurança Comum Andina elaborada em 1999 e ratificada na Ata de Lima de 2000, a qual propunha ações concretas de cooperação entre os países membros para “reforçar a luta contra o problema mundial das drogas”.

A CAN redefiniu sua agenda de segurança e suas estratégias incluindo, além das ameaças e atores tradicionais, também as “novas ameaças” e atores não-estatais a partir de uma concepção ampla de segurança por meio de um processo de (in)securitização, a nova agenda que procurava garantir uma segurança livre de ameaças levou a um aumento do uso das Forças Armadas para combater o crime organizado e o tráfico de drogas e sua múltipla teia de produções afetando populações locais e indígenas indiscriminadamente ou, nas palavras de Bigo, a prometida segurança levou à insegurança, tornando simultaneamente outros atores inseguros. Para o autor francês, esse processo não é dicotômico, a segurança como uma condição positiva e a insegurança como o seu inverso. Segurança e insegurança estão em simbiose, são inter-relacionadas e interdependentes.

O alargamento da concepção de segurança nos países andinos amalgama conceitos tradicionais e não-tradicionais de segurança (AYUSO, 2008; BONILLA, 2003; KANNER, 2009). A concepção convencional se alicerça no monopólio legítimo da força e tem como foco os assuntos relativos à paz e à segurança, enfatizando os aspectos militares, de segurança e defesa, ou seja, manter a ordem e lutar contra o crime no plano interior e defender a soberania do país no plano exterior. Portanto, as ameaças devem ser combatidas militarmente como conflitos armados com inimigos internos ou externos, sejam regionais ou extrarregionais, participando da tomada de decisão somente o governo e os militares. A concepção não tradicional parte do pressuposto de que a segurança deve estar centrada nos indivíduos e não no Estado e busca incorporar temas como emancipação¹⁰, os direitos humanos, o desenvolvimento social, a segurança ambiental, a segurança humana¹¹.

¹⁰A ampliação da agenda de segurança e o debate aberto pela Escola de Copenhague sobre o “objeto referente” provocaram inúmeras discussões teóricas sobre qual seria o objeto primordial da segurança. Entre estas teorias se

Este alargamento propõe um debate sobre uma nova agenda de segurança que abrangeria conflitos econômicos, políticos e sociais, as migrações e deslocamentos forçados, os problemas ambientais e o narcotráfico. O desafio se coloca no que tange à desmilitarização da segurança e à sua dessecuritização e repolitização, ou seja, o trato de temas de segurança no seio da esfera política, o que implicaria numa ampliação de atores que participariam no processo de tomada de decisão e na formulação de políticas públicas voltadas para estes temas.

Considerações Finais

A Comunidade Andina passou por transformações políticas, econômicas e institucionais na última década. O tráfico de drogas ilícitas se tornou um dos grandes desafios para os países do bloco, aprofundando sua complexidade e crescente transnacionalização e ampliando os pontos de fricção domésticos, sub-regionais, regionais e internacionais. Seus efeitos são visíveis na região andina e duram décadas. As concepções e sistemas de defesa e segurança andinos sofrem com a ausência de uma maior articulação que busque alternativas ao proibicionismo e à guerra às drogas, distinguindo o que é cada modalidade de ameaça e, conseqüentemente, separando o que é segurança interna e externa. Esta indistinção coloca desafios para a proteção dos direitos humanos e para a construção da confiança, impedindo um debate democrático e mais amplo sobre a fronteira obscura entre os papéis e funções das polícias e dos militares.

Os programas e mecanismos andinos para conter o tráfico de drogas aumentaram no que tange à participação da sociedade civil, diminuindo o seu viés militarizado ao menos no plano do discurso, entretanto, distante de políticas, o exército é frequentemente acionado para atividades de segurança interna, comprometendo alternativas não militarizadas para a questão. Os avanços institucionais andinos e de seus programas para o problema mundial das drogas esbarram em uma realidade menos colaborativa, resultado

destaca os Estudos Críticos de Segurança (ou na sigla em inglês CSS) que, influenciados pelo projeto da Teoria Crítica, vão reconhecer o indivíduo como objeto principal da segurança, esta por sua vez deve propiciar a emancipação e não a submissão à vontade do soberano (WYN-JONES, 2005).

¹¹ O conceito de segurança humana aparece na nova Constituição de La República de Ecuador de 2008 no Art. 393: “O Estado deve garantir a segurança humana através de políticas e ações para garantir a coexistência pacífica entre as pessoas, promover uma cultura de paz e evitar as formas de discriminação e violência e a prática de delitos e crimes integrados. O planejamento e implementação dessas políticas serão confiados a organismos especializados em diferentes níveis de governo”.

de uma deterioração da ideia de integração e de uma comunidade de segurança cooperativa.

As abordagens relativas às drogas ilícitas como problema regional podem ser mais efetivas se coordenadas, mesmo que haja algumas aplicações específicas para cada país. O aumento recente dos índices da produção de drogas no Peru, que chegou a superar a Colômbia, é um exemplo de que as ações militarizadas e os processos (in)securitização para combater as drogas ilícitas não estão trazendo a solução esperada e colocam sérios desafios para a consolidação da confiança e da cooperação entre os países, ou mesmo para a construção de uma comunidade de segurança conforme proposto por Emanuel Adler e Michael Barnett (1998), ou seja, para reduzir as instabilidades e assimetrias, que são construídas historicamente, as unidades passariam a resolver suas divergências por meios institucionais, aumentando a maturidade das relações para manter expectativas confiáveis de mudança sem o uso indiscriminado de violência por parte dos Estados, o que permitiria a elaboração de identidades comuns de defesa e segurança com objetos de referências compartilhados, ampliação dos canais de comunicação e transparência, tornando possível um conhecimento mútuo entre os diferentes atores e intensificando o compromisso entre as partes.

Referências Bibliográficas:

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (org.). **Security communities**. Cambridge, Cambridge University, 1998.

AYUSO, Anna. **Dificuldades para um régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico em La zona andina**. In: VÉLEZ, Fredy Rivera. Ed. Seguridad multidimensional em América Latina. Quito: FLACSO, 2008.

BIGO, Didier. 2000. **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.

BONILHA, Adrián. **Escenarios de seguridad y defensa en los países andinos**. In: ROJAS ARAVENA, Francisco. Ed. La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre. Chile: Nueva Sociedad/ FLACSO, 2003, pp.131-156.

_____. **Una agenda de seguridad andina**. s/d. Disponível em: http://www.flacsoandes.org/internacional/publi_acade/ecuador/01bonilla_adrian.pdf Acessado em 28/08/2013.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Unesp, 2004.

_____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitization theory**. In: *Review of International Studies*, V. 35, 2009, pp. 253-276.

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

CARNEIRO, Henrique. **Transformações do significado da palavra “droga”: das especiarias coloniais ao proibicionismo**. In: _____; VENÂNCIO, Renato P. (orgs.). *Álcool e drogas na história do Brasil*. São Paulo: Autêntica, 2005.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. **Decisión 505: Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos, 2001**. Disponível em: www.comunidadandina.org. Acessado em: 25/09/2013.

_____. **Carta Andina para La Paz y La Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a La Defensa Externa, 2002**. Disponível em: www.comunidadandina.org. Acessado em: 25/09/2013.

_____. **Paz y Seguridad em la Región Andina, 2006**. Disponível em: www.comunidadandina.org. Acessado em: 25/09/2013.

_____. **Seguridad, s/d**. Publicado em: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=81&tipo=TE&title=seguridad> Disponibilidade: 25/01/2014.

HUYSMANS, Jef. **What's in act? On security speech acts and little security nothings**. In: *Security Dialogue*. Vol. 42, N° 4-5, October 2011, pp. 371-383.

KANNER, Aimee. **Governança e segurança na região andina**. In: OLIVEIRA, Marco Aurélio G. de. (org.). *Segurança e governança nas Américas*. Olinda: Ed. do Autor, 2009, pp. 191-207.

McDONALD, Matt. **Securitization and the Constriction of Security**. Publicado em University of Warwick institutional repository. 2008. In <http://dx.doi.org/10.1177/1354066108097553>. Disponível em: *Jornal Europeu de Relações Internacionais*. Vol. 14, N°4. December 2008, pp. 563-587. Acessado em: 18/01/2014.

RUSH, Valerie. **Colombia: To fight drugs, beat narco-terrorism**. 1996 Disponível em: http://www.larouchepub.com/eiw/public/1996/eirv23n15-19960405/eirv23n15-19960405_048colombia_to_fight_drugs_beat_nar.pdf Acessado em: 20/12/2013.

SAINT-PIERRE, Héctor. **“Defesa” ou “Segurança”?** Reflexão em torno de conceitos e ideologias. In: _____; MEI, Eduardo (orgs.). Paz e guerra: defesa e segurança entre as nações. São Paulo: Unesp, 2013.

SCHMITT, Carl. **Teologia política**. Madri: Editorial Trota, 2009.

SECRETARIA GENERAL DE LA CAN. **Comunidad Andina: acciones y resultados de la lucha contra las drogas ilícitas**. 2000. In: www.comunidadandina.org. Acessado em: 10/12/2013.

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

TICKNER, Arlene B. **La securitización de lacrisi colombiana: bases conceptuales y tendencias generales**. In: Colombia Internacional. Julio-Diciembre 2004, pp. 12-35. Disponível em: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/439/index.php?id=439> Acessado em: 15/03/2014.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). **Relatório Mundial Sobre Drogas, 2008**. Disponível em: http://www.antidrogas.com.br/conteudo_unodc/PrincipaisPontosRelatorio2008.pdf Acessado em: 09/09/2013.

_____. **Relatório Mundial Sobre Drogas, 2013**. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_drugs/WDR/2013/World_Drug_Report_2013.pdf Acessado em: 10/09/2013.

YOUNGERS, Coletta A.; ROSIN, Eileen. **Drogas y democracia em América Latina: el impacto de La política de Estados Unidos**. 2005. Disponível em: http://www.wola.org/es/informes/drogas_y_democracia_en_america_latina Acessado em: 08/01/2014.

WYN-JONES, Richard. **On emancipation**. In: BOOTH, Ken. Critical Security Studies and World Politics. Boulder: Lynne Rienner, 2005.